



■ COLEÇÃO DIREÇÃO DE COMARCAS ■

DIREÇÃO DE COMARCAS

MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR

JULHO 2019





Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento da Formação

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador


Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ





Por incumbência legal cabe ao Centro de Estudos Judiciários a realização dos cursos de Direcção de Comarcas que permitam às entidades competentes (CSM, CSTAF, CSMP e DGAJ) escolher – posteriormente – Juízes/as Presidentes, Magistrados/as do Ministério Público Coordenadores/as e Administradores/as Judiciários.

No âmbito dos cursos, os/as formandos/as elaboram sempre um trabalho escrito de reflexão sobre alguma das matérias incluídas no programa, o qual é objecto de apreciação por um Júri (que, em concreto, foi presidido pelo Conselheiro José Mouraz Lopes, acompanhado pelo Desembargador José Maria Sousa Pinto e pelo Procurador-Geral-Adjunto Eduardo Almeida Loureiro).

Não é muita a bibliografia sobre este tipo de temática, sendo que os trabalhos elaborados vêm de alguma forma colmatar essa insuficiência.

Daí que o CEJ tenha optado pela sua publicação por forma a permitir que as ideias, a análise, os comentários, as experiências e as visões neles expostas possam servir de massa crítica provocadora para quem se preocupa com o assunto, uma vez que a reforma da organização judiciária a que se procedeu nos últimos anos em Portugal muito assente na forma como se estruturam (ou como se exercem) as funções do Juiz/a Presidente, do Magistrado/a do Ministério Público Coordenador/a e do/a Administrador/a Judiciário.

O/A Magistrado/a do Ministério Público Coordenador/a é a figura cimeira da Comarca para os Magistrados/as do Ministério Público e é basicamente a partir da análise das suas atribuições, das suas funções e das suas competências, que se desenvolveu a reflexão por parte dos/as procuradores/as que participaram no curso realizado em 2017.

A excelência destes trabalhos vai constituir a base para novas reflexões quer sobre o sistema instituído, quer sobre a forma de exercício dos poderes em causa.

A colecção Administração de Comarcas fica assim enriquecida com este novo e-book, que completa o já publicado sobre a [figura do Juiz Presidente](#).

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador

Coleção:

Direção de Comarcas

Organização:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Intervenientes:

Maria Raquel Poças Vicente da Rosa – Procuradora-Geral Adjunta
António Augusto Tolda Pinto – Procurador da República
Branca Maria Gonçalves de Almeida Lima – Procuradora da República
Agostinho Francisco de Sousa Fernandes – Procurador da República
José Carlos Ribeiro da Cruz Laia Franco – Procurador da República
José Manuel dos Santos Barquinha Branco – Procurador da República
Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto – Procuradora da República
Maria da Conceição Gonçalves da Silva Lopes – Procuradora da República
José Paulo Pinto de Albuquerque – Procurador da República
Carlos Adérito da Silva Teixeira – Procurador da República
Maria de Lurdes Rodrigues Correia – Procuradora da República
Maria Adelaide Domingues dos Santos – Procuradora da República
Jorge Manuel Almeida dos Reis Bravo – Procurador da República
Rui Jorge Guedes Faria de Amorim – Procurador da República
Isabel Maria Fernandes Dias – Procuradora da República
Isabel Maria Lopes Nascimento – Procuradora da República
Auristela Gomes Pereira – Procuradora da República
Ana Margarida Nunes Simões – Procuradora da República
Carlos José do Nascimento Teixeira – Procurador da República
Ana Cristina Matono Afonso – Procuradora da República
João Eduardo Raposo Rodrigues Celorico Palma – Procurador da República
Maria Emília Lopes Serrão – Procuradora da República
Maria Clara Ferreira da Silva Oliveira – Procuradora da República
Lígia Salbany – Procuradora da República

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Lucília do Carmo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição –01/07/2019	

Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador

Índice

CAPÍTULO I – JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA	9
1. Jurisdição Administrativa e Fiscal – Coordenação do Ministério Público – Mudança planeada?	11
Maria Raquel Poças Vicente da Rosa	
CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR	31
1. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – atribuições e competências. Reorganização Judiciária	33
António Augusto Tolda Pinto	
2. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca. Principais instrumentos legais e hierárquicos	59
Branca Maria Gonçalves de Almeida Lima	
3. Magistrado do Ministério Público Coordenador: Magistrado e Coordenador, competências, instrumentos hierárquicos	81
Agostinho Francisco de Sousa Fernandes	
4. O Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca na hierarquia do Ministério Público	101
José Carlos Ribeiro da Cruz Laia Franco	
5. Competências e virtualidades da figura do Procurador Coordenador no âmbito da Reorganização Judiciária de 2014	119
José Manuel dos Santos Barquinha Branco	
6. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – competências, capacidade gestonária e perfil	145
Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto	
7. Hierarquia e autonomia no âmbito das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca	175
Maria da Conceição Gonçalves da Silva Lopes	
8. O Magistrado do Ministério Público Coordenador e o poder-dever da iniciativa comunitária do Ministério Público. Por uma Justiça de proximidade: equilíbrio entre “Gestão” e Estado de Direito	201
José Paulo Ribeiro de Albuquerque	

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL	215
1. Instrumentos de Gestão como parâmetros de eficácia e de eficiência do sistema judiciário	217
Carlos Adérito da Silva Teixeira	
2. Gestão de Recursos Humanos na Nova Organização Judiciária – algumas reflexões e propostas	239
Maria de Lurdes Rodrigues Correia	
3. Gestão de Recursos Humanos e Liderança. Gestão de Equipas. Gestão do conflito	275
Maria Adelaide Domingos dos Santos	
4. Coordenação setorial no Ministério Público: contributo para uma definição sistémico-funcional	301
Jorge Manuel Almeida dos Reis Bravo	
5. Gestão e Administração da Comarca na perspetiva do Ministério Público. Gestão Processual, simplificação, harmonização e agilização de procedimentos	337
Rui Jorge Guedes Faria de Amorim	
6. A Gestão da Comarca e os Departamentos de Investigação e Ação Penal Comarcãos	357
Isabel Maria Fernandes Dias	
7. A Gestão da Comarca e o exercício da ação penal pelo Ministério Público	379
Isabel Maria Lopes Nascimento	
8. DIAP de Lisboa – proposta de reajustamentos	399
Auristela Gomes Pereira	
9. O papel dos Conselhos de Gestão e Consultivo na Gestão dos Tribunais	427
Ana Margarida Nunes Simões	
CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA	455
1. Organização Judiciária, Ministério Público, Gestão e prestação de contas	457
Carlos José do Nascimento Teixeira	
2. Coordenação do Ministério Público: uma perspetiva gestonária virada para a sociedade	481
Ana Cristina Matono Afonso	
3. Organização Judiciária, confiança do cidadão na Justiça, Ética no exercício das Magistraturas, Cidadania e Justiça, prestação de contas	499
João Eduardo Raposo Rodrigues Celorico Palma	
4. Deontologia dos Magistrados do Ministério Público, a Internet e as Redes Sociais	523
Maria Emília Lopes Serrão	
5. Olhar d(a) Justiça	537
Maria Clara Ferreira da Silva Oliveira	
6. Reflexões sobre a comunicação da Justiça na esfera pública: o contributo da Comarca	569
Lígia Salbany	



CAPÍTULO I

■ JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA ■



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I

■ JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA ■

1. Jurisdição Administrativa e Fiscal

- Coordenação do Ministério Público
- Mudança planeada?

Maria Raquel Poças Vicente da Rosa



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO I – JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

1. JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL – COORDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MUDANÇA PLANEADA?

Maria Raquel Poças Vicente da Rosa*

- I. Introdução
- II. Desenvolvimento organizacional
 - 2.1. Análise estratégica
 - 2.2. Zona de incerteza
 - 2.3. Vértice estratégico
 - 2.4. Linha hierárquica
 - 2.5. Tecnoestrutura
 - 2.6. Mudança organizacional
 - 2.7. Desenvolvimento organizacional
 - 2.8. Análise cultural
 - 2.9. Culturas judiciárias
- III. Jurisdição administrativa e fiscal
 - 3.1. Âmbito
 - 3.2. Estrutura organizacional
 - 3.3. SITAF
 - 3.4. Atividade do ministério público
 - 3.5. Coordenação do Ministério Público
 - 3.6. Mudança planeada?
- IV. Bibliografia

I. Introdução

A elaboração do presente texto constitui um exercício, sugerido pela experiência da signatária enquanto Procuradora-Geral-Adjunta Coordenadora do TCA, e também pelo confronto com as alterações previstas à estrutura da coordenação nesta jurisdição.

Identificam-se algumas ideias e conceitos já desenvolvidos e utilizados na compreensão das empresas enquanto organizações, admitindo ser consensual que algumas abordagens teóricas utilizadas na análise sociológica das organizações privadas poderão ser úteis para o estudo das “organizações judiciárias”, como é o Ministério Público.

Prossegue-se com uma breve reflexão sobre as características de atividade do Ministério Público na jurisdição administrativa e tributária, sobre o conteúdo que foi sendo dado à função de Procurador-Geral-Adjunto Coordenador do Tribunal Central Administrativo desde 2004 e sobre a mudança do modelo de Coordenação prevista no Estatuto do Ministério Público em projeto.

* Procuradora-Geral-Adjunta.

II. Desenvolvimento organizacional

2.1. Análise estratégica

Partindo da ideia de organização como “conjunto humano estruturado”, a “análise estratégica” é um método que procura compreender o fenómeno organizacional a partir da análise das organizações ao nível dos seus recursos humanos, financeiros e materiais, bem como das capacidades instaladas, das competências internas e do meio ambiente onde a organização se encontra inserida.

A “análise estratégica” constitui uma fase da “gestão estratégica”, modelo cíclico no qual a aprendizagem gerada por via da monitorização da performance organizacional e da prestação de contas alimentam a etapa da análise estratégica do ciclo seguinte.

“É da máxima importância perspetivar com rigor a evolução desse meio durante o horizonte temporal do período de análise estratégica, de forma a que a estratégia que venha a ser definida possa prevenir-se das ameaças e aproveitar as oportunidades.”¹

Retomando embora os traços que, de forma clássica, caracterizam as organizações: divisão das tarefas; distribuição dos papéis; sistema de autoridade; sistema de comunicações; sistema de contribuição-retribuição, a “análise estratégica” postula indivíduos divergentes, que misturam permanentemente os seus objetivos próprios com os dos dirigentes e da organização.²

O conceito de sistema de ação concreto tem um lugar central neste modelo de análise, atenta a definição de organização como “conjunto humano estruturado”, que está, ele próprio, em constante movimento (atribui-se novos objetivos, muda os antigos, recruta pessoal...). O “constructo humano” tem necessidade de ajustamentos permanentes, feitos, não na perspetiva da organização formal, mas na das relações entre os membros que procuram reconstruir o conjunto posto em movimento.³

Se o ambiente interno é controlado pelos gestores da organização, uma vez que é o resultado das estratégias de atuação definidas pelos próprios, já o ambiente externo está, de alguma forma, fora do controle da organização. Contudo, apesar de não poder controlar diretamente este ambiente, a organização deve conhecê-lo e monitorizá-lo com frequência.⁴

A revisão estratégica é a “reanálise estratégica” da organização após a identificação de informações relevantes que tenham comprometido ou possam vir a afetar a estratégia definida anteriormente. A componente estratégica orienta a gestão operacional, de curto prazo e a avaliação da execução desta permite ir aperfeiçoando a gestão estratégica.

¹ Jorge Caldeira, *Monitorização da Performance Organizacional*, Actual Editora, pp. 23-25.

² Bernoux, Philippe (1998), “Partir da organização”, in P. Bernoux, *A Sociologia das Organizações*. Porto: Rés, p.p. 113-131.

³ Bernoux, Philippe, “Três conceitos chave da análise estratégica”, em *A Sociologia das Organizações*, pp. 133-163.

⁴ Jorge Caldeira, *idem*.

2.2. Zona de incerteza

“A incerteza parece ser um dos problemas fundamentais inerentes às organizações complexas, sendo a essência da componente administrativa a necessidade de ultrapassar essa mesma incerteza”.⁵

Alguns investigadores consideram que cada “organização” tem, no seu âmago, um “centro técnico operacional”, constituído por todos os “operacionais” da organização, que produzem os resultados essenciais que a conservam viva. Nas organizações complexas o centro de operacionais é protegido pela “componente administrativa”, formada por gestores e analistas, que assumem a coordenação do trabalho básico de produção.

Têm sido identificadas cinco “componentes” da organização, das quais se destacam, para além do “centro operacional”, o “vértice estratégico”, a “linha hierárquica” e a “tecnoestrutura”.⁶

2.3. Vértice estratégico

O “vértice estratégico” tem como função assegurar que a organização cumpre a sua função eficazmente e funciona sem atritos, bem como gerir as “condições de fronteira da organização”, procurando apurar uma estratégia que seja adequada aos pontos fortes e necessidades desta.

O “vértice estratégico” desempenha o papel mais importante na formulação da estratégia da organização, implicando a interpretação do ambiente, interno e externo e o desenvolvimento de padrões consistentes nos fluxos das decisões organizacionais (“estratégias”) para fazer face aos problemas e aproveitar as oportunidades.

O trabalho a este nível caracteriza-se geralmente por um mínimo de repetição e de standardização, por uma latitude considerável de ação e por ciclos de decisão relativamente longos.

2.4. Linha hierárquica

O “vértice estratégico” está ligado ao “centro operacional” pela cadeia de quadros da linha hierárquica com autoridade formal. Esta cadeia vai dos quadros situados mesmo abaixo do “vértice estratégico” até aos quadros que exercem uma autoridade direta sobre os operacionais.

Quando a organização é muito grande e utiliza a “supervisão direta” como mecanismo de coordenação, vê-se obrigada a recorrer a quadros de nível intermédio. Assim se cria uma “hierarquia organizacional”, dando a um “supervisor” de primeiro nível responsabilidade por

⁵ Mintzberg, Henry (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, D. Quixote, pp. 37-53.

⁶ Mintzberg, Henry (1995), *idem*.

um certo número de operacionais, formando uma “unidade organizacional básica”, depois confia-se a um outro quadro a responsabilidade por um conjunto de unidades para formar uma unidade de nível mais elevado e assim por diante, até que todas as unidades agrupadas acabam por formar a organização no seu conjunto, sob a direção de um único gestor no “vértice estratégico”. Nesta linha hierárquica, o gestor de nível intermédio desempenha diversas tarefas no fluxo da “supervisão direta”, tanto no sentido ascendente como no sentido descendente.

Tal como o quadro dirigente superior, o quadro dirigente intermédio tem também de gerir as “condições de fronteira” entre a sua unidade e o resto da organização e entre a sua unidade e o ambiente que envolve a organização. O quadro dirigente intermédio, assim como o quadro dirigente superior, está empenhado na formulação da estratégia para a sua própria unidade, embora esta estratégia seja significativamente afetada pela estratégia global da organização. Regra geral, o quadro dirigente intermédio desempenha todos os papéis de gestão do quadro dirigente superior, mas só no contexto da gestão da sua própria unidade.

2.5. Tecnoestrutura

A quarta componente básica da organização é a “tecnoestrutura”, formada por “analistas”, que servem a organização na medida em que afetam o trabalho dos outros: utilizam técnicas analíticas para tornar o trabalho dos outros mais eficaz.

Quando se estabeleceu a standardização como um mecanismo reconhecido de coordenação, surgiu a “tecnoestrutura” (a partir dos anos 20 do século passado). Com a popularidade de certas técnicas, como planeamento estratégico e controlos financeiros sofisticados, as tecnoestruturas passaram a fazer-se sentir até aos níveis superiores da organização.

A “tecnoestrutura” empenha-se na mudança e no melhoramento permanente da organização, para fazer face às mudanças do meio envolvente. Preocupa-se com as transformações na organização, bem como com a estabilização e a standardização dos padrões das atividades dentro da organização.

O acompanhamento regular da atividade da organização confronta os gestores com a eficiência dos processos desenvolvidos e com os resultados obtidos, permitindo perceber se as metas definidas serão atingidas e se são necessários reajustamentos ou adaptações às metas inicialmente estabelecidas.

2.6. Mudança organizacional

A mudança organizacional traduz as diferenças que se verificam em determinadas dimensões de uma organização ao longo do tempo e que podem ser observadas confrontando as características dessa entidade em distintos momentos da sua existência.⁷

O estudo da mudança organizacional procura averiguar a natureza da mudança, os fatores que a determinam, as suas consequências para a vida da organização e as ações que se podem implementar para manter ou aumentar a eficácia da organização.

A abordagem teleológica, subjacente à maioria das teorias racionais sobre as organizações, pressupõe que as mudanças se realizam com vista a alcançar objetivos racionalmente definidos pela organização. As decisões são tomadas em coerência com tais objetivos e é implementado um conjunto de ações que supostamente conduzirão às mudanças pretendidas.

A mudança pode ser considerada de primeira ordem (incremental) ou de segunda ordem (radical). A mudança “incremental” inscreve-se na dinâmica organizacional regular e traduz o esforço de melhoria nos processos ou nos produtos da organização, sem que isso implique alterações visíveis da organização globalmente considerada. A mudança “radical” verifica-se quando se realizam alterações profundas nas componentes centrais da organização, levando a uma renovação ou reorientação do seu funcionamento. Mudanças radicais são, muitas vezes, o culminar de pequenas modificações incrementais, durante longos períodos.

Os objetivos da mudança organizacional condicionam o nível em que esta deverá ser realizada e delimitam os seus efeitos sobre a vida da organização. Consoante os objetivos visados, os processos de mudança podem ter como alvo os indivíduos, os grupos, a organização globalmente considerada ou mesmo uma “população” de organizações.

Atuar apenas ao nível das competências individuais para alterar a estrutura ou os processos de gestão, pode não ter qualquer influência relevante sobre o funcionamento da organização. Do mesmo modo, a modificação das estruturas pode não se traduzir em qualquer efeito significativo sobre a produtividade do trabalho, sobre as atitudes dos colaboradores ou sobre as relações entre os grupos.

⁷ J. M. Carvalho Ferreira, José Neves, António Caetano, Manual de Psicossociologia das Organizações, p.p. 603 a 626.

2.7. Desenvolvimento organizacional

Tem vindo a generalizar-se, a partir dos anos 1950, a designação de “desenvolvimento organizacional” (DO) para referir e integrar as diferentes perspetivas sobre o estudo e a gestão dos processos de mudança planeada nas organizações.⁸

A abordagem do “desenvolvimento organizacional” tem-se centrado, fundamentalmente, nas competências da organização ou dos grupos que a constituem, considerados como sistemas sociais abertos, capazes de aprender a resolver os problemas e as opções que se lhes colocam.

Identificam-se três fases na metodologia da “mudança planeada”: diagnóstico da situação da organização, ação ou intervenção para resolver os problemas detetados e avaliação dos efeitos da intervenção.⁹

A fase de diagnóstico é fundamental, na medida em que permite identificar os tipos de problemas que perturbam a eficácia da organização e os eventuais fatores que os determinam. Torna-se, pois, indispensável que a recolha de informação seja sistematizada e orientada com base num modelo teórico sobre a eficácia das organizações.

Na fase de avaliação procura-se confrontar os resultados obtidos com a situação inicial e com os objetivos definidos para a intervenção, de forma a identificar eventuais progressos realizados, os problemas que se mantém, que questões surgiram de novo em resultado do próprio processo de mudança. A fase de avaliação pode contribuir decisivamente para o êxito da implementação dos planos de mudança, pois permite corrigir e reorientar as decisões e as ações de intervenção.

Um dos modelos que procura orientar a análise da mudança organizacional é o modelo de “congruência das organizações” segundo o qual numa organização há que ter em conta a coerência e adequação entre quatro componentes básicos: o trabalho, o pessoal, os dispositivos organizacionais formais e a organização informal.

A estratégia da organização será tanto mais realizável quanto maior for a adequação entre estes quatro componentes e quanto mais coerentes forem as relações entre os mesmos. Porque o modelo de análise assume que existem diferentes maneiras de as organizações alcançarem congruência interna e externa, o diagnóstico deve também incidir sobre o contexto em que a organização opera, incluindo o ambiente, os recursos e a história da organização.

⁸ J. M. Carvalho Ferreira, José Neves, António Caetano, *idem*.

⁹ J. M. Carvalho Ferreira, José Neves, António Caetano, *Manual de Psicossociologia das Organizações*.

2.8. Análise cultural

A noção crescente de que a “cultura”¹⁰ é importante para o desempenho e sucesso a longo prazo das organizações no mundo dos negócios desencadeou, por volta de 1980, a consciência sobre a importância da “análise cultural” enquanto área a ter em conta nos estudos sobre gestão organizacional.¹¹ “O estudo da cultura organizacional transformou-se num dos domínios principais da investigação sobre organizações.”¹²

Foi proposta a seguinte metodologia, para compreensão da cultura organizacional e investigação sobre a relação entre a atividade da organização e a sua capacidade para atingir objetivos determinados¹³:

- (1) Observar como atuam os membros de uma dada organização;
- (2) Estabelecer uma relação entre as observações feitas e as características formais da organização;
- (3) Analisar sistematicamente eventuais conexões entre as atividades da organização e os resultados obtidos.

Os estudos efetuados permitiram concluir que as organizações são classificáveis e comparáveis; que o enquadramento conceptual para esta comparação é construído sobre os “valores” (atitudes fundamentais) nucleares de cada “tipo de cultura”; que o enquadramento cultural assenta, não só nos pontos de vista dos “especialistas”, mas também nas opiniões e conhecimentos daqueles que vivem e respiram a cultura da organização.

Concluiu-se também que, embora se trate de áreas com interesses diferentes e competências e valores diferenciados, as distinções entre organizações do setor privado e do setor público esbatem-se quando são analisadas, em particular, as responsabilidades de gestão e as funções e tarefas desempenhadas no âmbito das organizações de cada um dos setores.

A partir de 1989, a cultura organizacional foi incluída no estudo das organizações do setor público: “toda a organização tem uma cultura, isto é, um padrão duradouro e formatado de pensamento sobre as tarefas fundamentais a levar a cabo e sobre as relações humanas no seu seio”, o que leva a que “diferentes sistemas respondam de forma diversa ao mesmo estímulo.”¹⁴

¹⁰ Na antropologia social (ou cultural), “cultura” é a palavra que engloba todos aqueles padrões de pensamento, sentimentos e comportamentos que, são, pelo menos em parte, partilhados por pessoas que vivem no mesmo ambiente social onde é adquirida. Hofstede Geert (1997), “Os níveis da cultura”, em “Culturas e Organizações”, Lisboa; Edições Sílabo (pp. 17-34).

¹¹ Ostrom, Brian *et al.* (2007), “A framework for Court Culture”, in Brian J. Ostrom *et al.*, *Trial Courts as Organizations*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 22-45.

¹² As culturas organizacionais ou de empresa têm constituído um tópico na moda desde o início da década de 1980. Nessa altura, a literatura de gestão começou a popularizar a noção de que a “excelência” de uma organização estava contida nas formas comuns de pensar, sentir e agir dos seus membros. Ostrom, Brian *et al.* (2007), *idem*.

¹³ Dilulio (1989), in Ostrom, Brian *et al.* (2007), *idem*.

¹⁴ Wilson (1989), in Ostrom, Brian *et al.* (2007), *idem*.

Porque é importante descobrir a relação entre o comportamento organizacional e a capacidade de a organização prosseguir as suas finalidades, a mensuração da cultura organizacional constitui uma componente importante de qualquer estratégia que vise melhorar as organizações públicas.

2.9. Culturas judiciárias

Os autores que partem da ideia de cultura enquanto “arquitetura social” da organização, definem, como dimensões essenciais da organização, a “sociabilidade” e a “solidariedade”.¹⁵

As duas dimensões, “sociabilidade” e “solidariedade”, suas implicações e “nuances”, subjacentes à classificação dos tipos de cultura, são compatíveis com os dois fundamentais desafios e responsabilidades enfrentados pelos tribunais enquanto organizações.

O primeiro desafio refere-se à missão central dos tribunais de lidar com certos tipos de conflitos e disputas. A dimensão “solidariedade” é uma ideia que se harmoniza com a partilha de objetivos e procedimentos dos serviços de forma a atingir os objetivos respeitantes à resolução de todos os processos atempadamente e de forma justa.

O segundo desafio, gestão de pessoal, constitui uma tarefa difícil enfrentada pelos tribunais, especialmente quando crescem em tamanho e complexidade. A dimensão “sociabilidade” abrange as formas pelas quais os operadores judiciários em cada tribunal se relacionam uns com os outros, sendo que, por um lado, cada tribunal constitui uma “comunidade” ou “clã” e, por outro lado há pouca necessidade de interação social, na medida em que as regras e estrutura determinam o que deve ser feito.

Para identificar as diferentes “culturas” judiciárias e com base num modelo de “arquitetura social” que conciliasse as dimensões “solidariedade” e “sociabilidade”, foram investigadas cinco “áreas de trabalho” nos tribunais: - estilo de gestão processual; - procedimentos e critérios utilizados para dirigir, monitorizar, avaliar e motivar os operadores judiciários; - formas de implementação de novos métodos e sistemas de gestão que poderão ajudar o tribunal a melhorar o seu funcionamento; - liderança do tribunal; - organização interna. Foi possível distinguir quatro tipos de “culturas judiciárias” diferentes.¹⁶

Um primeiro tipo de “cultura”, privilegia a flexibilidade, a importância do trabalho em equipa e o envolvimento em objetivos comuns; um segundo tipo, procura atingir altos níveis de solidariedade e sociabilidade através da escolha e implementação de práticas de gestão criativas e inovadoras; no terceiro tipo de “cultura” estudada o juiz é completamente livre na condução da sua atividade; o quarto tipo de “cultura” coloca o ênfase na importância de regras e procedimentos para atingir objetivos claramente estabelecidos. Rotinas consagradas e prestação de contas são vistos como mecanismos para reduzir a incerteza, confusão e conflito.

¹⁵ Rob Goffee e Gareth Jones, 1998, in Ostrom, Brian *et al.* (2007), *idem*

¹⁶ Ostrom, Brian *et al.* (2007), *idem*.

III. Jurisdição Administrativa e Fiscal

3.1. Âmbito

O âmbito da jurisdição administrativa e fiscal está definido no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, diploma que deu um novo enquadramento à justiça administrativa e tributária.

Resumidamente, compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios ocorridos no âmbito de relações administrativas e fiscais, respeitantes à apreciação da legalidade de normas, atos jurídicos e contratos, praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal, por órgãos da Administração Pública ou por outras entidades no exercício de poderes públicos. Têm também competência para apreciar as ações relativas a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público e dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público. Assim como têm competência para a apreciação de questões relativas à prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas. Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal têm igualmente competência para apreciar as impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, em matéria tributária e por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo.

O direito aplicado nos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal é o Direito Administrativo e o Direito Tributário, ramos do direito público que abrangem a atividade de gestão pública da Administração e assumem, hoje, uma importância fundamental, que nos remete para a caracterização do regime político, para o delineamento concreto e a configuração específica do sistema económico e social, para a defesa das garantias do cidadão contra os atos do Poder.

Neste enquadramento, se a Política, enquanto atividade pública do Estado, tem, como fim específico, defender o interesse geral da coletividade, a Administração Pública existe para realizar, em concreto, o interesse geral definido pela Política, podendo para tal utilizar determinados meios de autoridade para se impor aos particulares, mas encontrando-se também limitada nas suas possibilidades de atuação por restrições, encargos e deveres especiais, de natureza jurídica, moral e financeira. A existência do Direito Administrativo fundamenta-se na necessidade de permitir à Administração que prossiga o interesse público, com prevalência sobre os interesses privados, exceto quando estejam em causa direitos fundamentais dos particulares.

No caso português o princípio da submissão da Administração Pública à lei está estabelecido no artigo 266º da Constituição da República Portuguesa¹⁷:

“1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”

A atividade desenvolvida pela Administração Pública - subordinada à lei e geradora de direitos e deveres, quer para a própria Administração, quer para os particulares - assume, pois, carácter jurídico. Porque a ordem jurídica atribui aos cidadãos garantias que lhes assegurem o cumprimento da lei pela Administração Pública, a atuação desta está, também, sujeita ao controle dos tribunais.

3.2. Estrutura organizacional

Como é sabido, em Portugal a opção do legislador foi a da subordinação da Administração Pública aos tribunais administrativos e fiscais, o que significa que entendeu conveniente uma especialização dos tribunais em função do direito substantivo que são chamados a aplicar e considerou vantajosa, para a realização da justiça, uma especialização material dos órgãos jurisdicionais.

Trata-se de uma jurisdição com uma organização e um percurso “histórico” próprios, salientando-se o “passo” muito importante na valorização da justiça administrativa e tributária, dado pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro.

Os juízes da jurisdição administrativa e fiscal “formam um corpo único”¹⁸. Têm um órgão de gestão e disciplina específico, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

São órgãos da jurisdição administrativa e fiscal:

– O Supremo Tribunal Administrativo, órgão superior da hierarquia dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, com jurisdição em todo o território nacional e duas secções, uma de contencioso administrativo – que conhece apenas de matéria de direito – e outra de contencioso tributário – que conhece apenas de matéria de direito nos recursos diretamente interpostos das decisões proferidas pelos tribunais tributários;

– Dois tribunais centrais administrativos (Norte e Sul);

¹⁷ Inserido no Título IX da Parte III da CRP.

¹⁸ Artigo 8.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário).

– Na primeira instância, tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários.

O Supremo Tribunal Administrativo e os Tribunais Centrais Administrativos são dirigidos por juízes presidentes eleitos em cada um desses tribunais, coadjuvados por dois vice-presidentes, um de cada secção. No caso dos tribunais centrais administrativos, o mandato do presidente e vice-presidentes tem a duração de cinco anos, não sendo permitida a reeleição.

Também os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários com mais de três juízes dispõem de juízes presidentes, nomeados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, para um mandato de três anos, que pode ser renovado uma só vez, mediante avaliação favorável, resultante de auditoria sobre os termos em que foram exercidos os poderes de gestão do movimento processual do tribunal. Para além de poderes de gestão processual, o presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários possui poderes de representação e direção e competências administrativas e funcionais.¹⁹

A recente Portaria n.º 211/2017, de 17.7 atualizou os quadros de magistrados nos tribunais administrativos e fiscais e “agrupou” alguns destes tribunais sob a presidência do mesmo juiz presidente. Assim:

– Os tribunais administrativos e fiscais de Almada, Beja, Loulé e Sintra, com um total de 43 juízes, constituem um “grupo”²⁰;

– Os tribunais administrativos e fiscais de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Viseu, com um total de 45 juízes, constituem outro grupo²¹;

– O tribunal administrativo de círculo de Lisboa, o tribunal tributário de Lisboa e os tribunais administrativos e fiscais do Funchal e de Ponta Delgada, com um total de 66 juízes, constituem um terceiro grupo²²;

– O quarto “grupo” de tribunais é constituído pelos tribunais administrativos e fiscais de Braga, Mirandela, Penafiel e Porto, com um total de 65 juízes.²³

A citada Portaria n.º 211/2017 definiu os seguintes quadros, para o Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal (primeira instância):

– TAFs de Almada, Beja, Loulé e Sintra, total de 17 Procuradores da República/Procuradores Adjuntos²⁴;

¹⁹ Arts. 9.º, 43.ºA e 48.º do ETAF.

²⁰ TAF de Almada, 12 juízes; TAF de Beja, 5 juízes; TAF de Loulé, 6 juízes; TAF de Sintra, 20 juízes.

²¹ TAF de Aveiro, 10 juízes; TAF de Castelo Branco, 7 juízes; TAF de Coimbra, 8 juízes; TAF de Leiria, 14 juízes; TAF de Viseu, 6 juízes.

²² TACL, 30 juízes; TTL, 28 juízes; TAF do Funchal, 5 juízes; TAF de Ponta Delgada, 3 juízes.

²³ TAF de Braga, 19 juízes; TAF de Mirandela, 7 juízes, sendo um lugar a extinguir quando vagar; TAF de Penafiel, 9 juízes; TAF do Porto, 30 juízes.

²⁴ TAF de Almada, 4 PR/PA; TAF de Beja, 2 PR/PA; TAF de Loulé, 4 PR/PA; TAF de Sintra, 7 PR/PA.

- TAFs de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Viseu, total de 16 Procuradores da República/Procuradores Adjuntos²⁵;
- TACL, TTL e TAFs do Funchal e de Ponta Delgada, total de 25 Procuradores da República/Procuradores Adjuntos²⁶;
- TAFs de Braga, Mirandela, Penafiel e Porto, total de 25 Procuradores da República/Procuradores Adjuntos.²⁷

3.3. SITAF

A tramitação dos processos que correm termos nos tribunais administrativos e fiscais funciona informaticamente através do SITAF (Sistema Informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais), criado pela Portaria n.º 1417/2003, de 30 de dezembro. Conforme consta do respetivo exórdio, esta Portaria teve “em vista o combate à morosidade processual e a simplificação no tratamento dos processos.”

Não é disponibilizado um módulo "Estatística", não existindo, atualmente, forma de retirar do SITAF dados estatísticos fidedignos, nomeadamente relativos a resultados por matérias particularmente importantes para o Ministério Público. Aliás, de início, o sistema não teve sequer em conta a especificidade da intervenção do Ministério Público nos processos desta jurisdição. A título de mero exemplo, o sistema não fornece dados estatísticos relativos às ações propostas contra ou pelo Estado, ou relativos a atrasos na justiça, ou relativos aos pareceres, e sobre que matérias, emitidos pelo Ministério Público em processos administrativos e em processos tributários.

Os dados estatísticos fornecidos pelos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são dados globais, como se pode, aliás, verificar, consultando as “Estatísticas da Justiça”, publicadas pela Direção-Geral da Política de Justiça.²⁸

3.4. Atividade do Ministério Público

Nos processos do contencioso tributário, o Ministério Público é sempre ouvido antes de ser proferida a decisão final, nos termos do CPPT e pronuncia-se obrigatoriamente sobre matéria de incidentes (cfr. arts. 14.º, 113.º, n.º 1; 121.º; 127.º, n.º 3; 151.º, n.º 1; 278.º, n.º 2 e 289.º, todos do CPPT). Intervém também em todos os processos de contraordenação, em matéria tributária.

²⁵ TAF de Aveiro, 4 PR/PA; TAF de Castelo Branco, 2 PR/PA; TAF de Coimbra, 3 PR/PA; TAF de Leiria, 5 PR/PA; TAF de Viseu, 2 PR/PA.

²⁶ TACL, 13 PR/PA; TTL, 9 PR/PA; TAF do Funchal, 2 PR/PA; TAF de Ponta Delgada, 1 PR/PA.

²⁷ TAF de Braga, 7 PR/PA; TAF de Mirandela, 2 PR/PA; TAF de Penafiel, 3 PR/PA; TAF do Porto, 13 PR/PA.

²⁸ As espécies de processos são definidas pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais – cfr. Deliberações n.º 1313/2004; n.º 2186/2015 e 1456/2016.

Nos processos do contencioso administrativo, para além de contestar, propor ações, recorrer ou contra-alegar em representação do Estado, o Ministério Público intervém, nos termos dos arts. 85.º do CPTA (1.ª instância) e 146.º do CPTA (TCA), sempre que estejam em causa “direitos fundamentais dos cidadãos, interesses públicos especialmente relevantes ou algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA” (saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural, bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais).

Importa salientar que, com a nova formulação dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, ao n.º 2 do art. 10º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a legitimidade do Estado para ser demandado nas ações sobre contratos e sobre responsabilidade civil, no caso de a causa de pedir nas mesmas ter a ver com a prática de um ato ou uma omissão consideradas ilegais, que sejam da competência de determinado Ministério ou órgão neste integrado, passou a ser substancialmente reduzida, pois limita-se aos casos em que não seja possível imputar a ação ou a omissão a órgão integrado num Ministério ou quando se trate de atos ou omissões de entidade administrativa independente sem personalidade jurídica integrada no Estado (arts. 10º, n.º 3 e 11º, n.º 1, *in fine*, do CPTA).

Como defende Mário Aroso de Almeida,²⁹ “só são propostas contra o Estado enquanto tal, e, portanto, só há lugar à representação do Estado pelo Ministério Público em processo administrativo, nas ações que não se refiram a uma concreta ação ou omissão de um órgão integrado num Ministério – paradigmaticamente, ações contratuais que não envolvam a fiscalização de atos administrativos praticados no âmbito do procedimento de formação do contrato ou atos administrativos destacáveis da relação contratual, praticados no exercício dos poderes de conformação de que dispõe o contraente público no âmbito das relações contratuais administrativas; e ações de responsabilidade que não envolvam a apreciação de atos ou omissões concretos dos órgãos integrados em Ministérios.”

Neste enquadramento, a defesa da legalidade, dos interesses coletivos e difusos, dos valores essenciais da vida em sociedade e dos direitos fundamentais constitui uma das mais importantes tarefas do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal, quer seja desenvolvida através da propositura de ações administrativas, quer mediante a produção de parecer pré-sentencial, quer mediante intervenção em todos os processos de contraordenação em matéria de urbanismo, cuja apreciação passou, recentemente, para a competência dos tribunais administrativos.

A atividade do Ministério Público nos processos da jurisdição administrativa e fiscal está sujeita a prazos perentórios e consubstancia-se, no essencial, em intervenções de mérito, em processos judiciais e momentos fixados na lei processual aplicável.³⁰ De salientar, relativamente ao contencioso administrativo, que o Ministério Público intervém, apenas, numa pequena parte dos processos que correm termos nos tribunais administrativos: para além da representação do Estado, os processos nos quais estejam em causa direitos

²⁹ Manual de Processo Administrativo, 3.ª edição, 2017, Almedina, p. 249.

³⁰ Código de Processo nos Tribunais Administrativos; Código de Procedimento e Processo Tributário; Regime Geral das Infrações Tributárias, designadamente.

fundamentais dos cidadãos, interesses públicos especialmente relevantes ou algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA

No contencioso administrativo, o “movimento processual” do Ministério Público, para além dos dossiês internos de acompanhamento de ações judiciais a correr termos (sobre cujos prazos de duração não tem controlo), é constituído por outros dossiês com vista à propositura de ações relativas às supra aludidas matérias e interesses públicos, sendo o volume destes últimos dossiês minoritário relativamente ao total do serviço. No contencioso tributário inexistem, praticamente, dossiês internos do Ministério Público.

De salientar que, na jurisdição administrativa e fiscal, parte expressiva da atividade do Ministério Público desenvolve-se sem outro suporte que não o dos processos judiciais. De salientar, igualmente, que o ETAF prevê que o presidente do tribunal administrativo de círculo e do tribunal tributário elabore “um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta”, que apresenta ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, “dando conhecimento do mesmo à Procuradoria-Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça.”³¹

3.5. Coordenação do Ministério Público

A Portaria n.º 2-A/2004, de 5 de janeiro, relativa aos quadros da nova “rede de tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, criada no âmbito da reforma do contencioso administrativo (...), pelo Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro”, definiu que o quadro de magistrados do Ministério Público em cada um dos tribunais centrais administrativos, Norte e Sul, comporta um Procurador-Geral-Adjunto Coordenador.

Por adaptação à jurisdição administrativa do disposto no art. 58.º, *ex vi* art. 57.º, n.º 3, do atual Estatuto do Ministério Público (EMP), ao Procurador-Geral Adjunto Coordenador em cada um dos TCAs, Norte e Sul, compete, essencialmente, dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público no respetivo tribunal central administrativo, bem como nos tribunais administrativos e fiscais da correspondente área territorial, emitindo ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos magistrados no exercício das suas funções.

O cariz genérico da definição das funções do Procurador-Geral Adjunto Coordenador dos TCA, levou a que o conteúdo de tais funções tenha vindo a ser construído, ao longo dos anos, pelos sucessivos nomeados. Salienta-se, no que respeita à Coordenação no TCAS:

- Criação de uma base de dados de peças processuais produzidas pelos magistrados da primeira e da segunda instância, situada em www.dgsi.pt, com possibilidade de pesquisa por descritores, mediante palavra passe para as peças da primeira instância;

³¹ Artigo 43.º-A, n.º 1-g), do ETAF.

- Criação de um sistema de articulação entre a coordenação do TCAS e os TAFs com mais de três Procuradores da República, designando, nesses tribunais, um Procurador da República com funções de coordenação meramente administrativa, assim garantindo a resolução, sem delongas, de questões de gestão corrente, nomeadamente relacionadas com o funcionamento da Unidade de Apoio e distribuição de serviço aos magistrados do Ministério Público do tribunal administrativo e fiscal;
- Criação de um sistema de monitorização, mensal,³² da atividade desenvolvida nos processos judiciais tributários (TAFs e TCAS), nos quais o essencial da intervenção do Ministério Público se consubstancia na emissão de parecer em todos os processos, mediante “vista”, em prazo perentório;
- Este tipo de monitorização foi alargado aos pareceres produzidos pelo Ministério Público nos processos do contencioso administrativo que respeitam às matérias abrangidas pelo disposto nos arts. 9.º e 85.º (TAFs) e 146.º (TCAS) do CPTA;
- Criação, na Unidade de Apoio à coordenação no TCAS, de uma “folha excel” de registo de todos os dossiês internos do Ministério Público (“Processos Administrativos” – PAs) que acompanham PAs de todas as ações judiciais iniciadas nos tribunais administrativos e fiscais, com intervenção principal do Ministério Público. Foram recolhidos contributos junto dos magistrados, contendo a folha, atualmente, os elementos considerados essenciais para conhecimento das matérias em causa nos processos, da evolução destes e da necessidade de articulação com outras instâncias;
- Desenvolvimento de iniciativas no sentido de harmonizar a “folha excel” de registo de PAs com as formas de monitorização que, ao longo dos anos, têm sido utilizadas pelas Unidades de Apoio ao Ministério Público em cada um dos tribunais administrativos e fiscais. Essas iniciativas estão centralizadas na Unidade de Apoio ao Ministério Público no TCAS e implicam a verificação de que os registos se encontram completos, atualizados e, no essencial, recolhidos dados idênticos em todos os TAFs;
- Promoção da troca de impressões entre magistrados, sobre matérias semelhantes, em processos identificados pela Coordenação do TCAS. Estes contactos são estabelecidos, não só entre magistrados colocados nos tribunais administrativos e fiscais, mas também, ainda que pontualmente, em termos de apoio à elaboração de recursos e de contestações em processos da jurisdição administrativa, por parte dos Procuradores-Gerais Adjuntos no TCAS, aos magistrados da primeira instância. Atendendo ao regime restritivo dos recursos de revista,³³

³² O conteúdo destas comunicações foi, nos últimos anos, densificado, com identificação do processo e tipos de imposto em causa.

³³ Nos processos regulados pelo Código de Processo nos Tribunais Administrativos, das decisões proferidas em segunda instância pelos tribunais centrais administrativos pode haver, excecionalmente, recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito. Para saber se, em concreto, se preenchem estes pressupostos, os recursos de revista interpostos são objeto de uma apreciação preliminar sumária, a cargo de uma formação constituída por três juizes, dos mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo. A revista só pode ter como fundamento a violação de lei substantiva ou processual, não podendo ser objeto de revista o erro na apreciação das

importa, na medida do possível, logo na primeira instância, “preparar” o processo em que o MP seja parte principal, visando garantir que o TCA não veja, mais tarde, limitado o seu poder de decisão, visando também assegurar a possibilidade de interposição de recurso para o STA.

3.6. Mudança planeada?

Posteriormente à Lei n 47/86, de 15 de outubro, que aprovou o Estatuto do Ministério Público, republicado pela Lei n 60/98, de 27 de agosto e cuja última alteração foi introduzida pela Lei n 9/2011, de 12 de abril, foi publicada a Lei n 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário.

Nos termos desta Lei em cada uma das 23 Comarcas existe um magistrado coordenador (nomeado pelo CSMP), ao qual compete dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções.

O texto conhecido do projeto de alteração do Estatuto do Ministério Público, após considerar que compete à Procuradoria-Geral Distrital e ao Procurador-Geral Distrital respetivo, “dirigir, coordenar e fiscalizar” a atividade do Ministério Público na área da circunscrição comum e administrativa e fiscal e emitir as ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos magistrados, no exercício das suas funções, cria as “Procuradorias Administrativas e Fiscais”, integradas pelas “Procuradorias Centrais Administrativas e Fiscais”, com sede em cada Tribunal Central Administrativo, pelas “Procuradorias das Zonas Administrativas e Fiscais” e pelas “Procuradorias dos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários”.

Este “modelo teórico” põe fim ao modelo de Coordenação atual, centralizado nos tribunais centrais administrativos. Embora considere que “as procuradorias centrais administrativas e fiscais” são órgãos do Ministério Público, esta ideia não é desenvolvida no sentido da articulação com os demais tribunais da hierarquia da jurisdição administrativa e fiscal.³⁴

A Coordenação nos tribunais administrativos e fiscais passa a ser feita, sob a direção, coordenação e fiscalização do “Procurador-Geral Distrital da área da circunscrição comum e administrativa e fiscal”, por um magistrado do Ministério Público Coordenador de Zona, que acumula as suas funções processuais com funções de coordenação das Procuradorias Administrativas e Fiscais localizadas nos tribunais da área respetiva. O projeto prevê também a

provas e na fixação dos factos materiais da causa, salvo havendo ofensa de uma disposição expressa de lei que exija certa espécie de prova para a existência do facto ou que fixe a força de determinado meio de prova – art. 150.º do ETAF.

Em sede de contencioso tributário, das decisões dos tribunais centrais administrativos cabe recurso apenas com base em oposição de acórdãos, nos termos das normas sobre organização e funcionamento dos tribunais administrativos e tributários. De acordo com tais regras, constantes dos arts. 152.º segs. do CPTA, as partes e o Ministério Público podem interpor recurso para uniformização de jurisprudência quando, sobre a mesma questão fundamental de direito exista contradição entre acórdão do Tribunal Central Administrativo e acórdão anteriormente proferido pelo mesmo Tribunal ou pelo Supremo Tribunal Administrativo; ou exista contradição entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.

³⁴ Consta, no entanto, do Projeto, que ao Magistrado Coordenador de Zona Fiscal compete a promoção da “articulação com o Ministério Público na jurisdição comum bem como com outras entidades que devam colaborar com o Ministério Público no âmbito da atuação deste na jurisdição administrativa e fiscal”.

existência de “coordenadores sectoriais” que coadjuvam o Magistrado Coordenador em áreas de intervenção material do Ministério Público, designadamente em razão de matérias de especialização dos juízos.

De acordo com o correspondente Mapa anexo ao Projeto:

- A Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra inclui a zona geográfica administrativa e fiscal Centro – tribunais administrativos e fiscais de Coimbra (sede), Aveiro, Castelo Branco, Leiria e Viseu;
- A Procuradoria-Geral Distrital de Évora inclui a Zona geográfica administrativa e fiscal sul – tribunais administrativos e fiscais de Almada (sede), Beja, Loulé e Sintra;
- A Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa inclui a Zona geográfica administrativa e fiscal de Lisboa (sede), Funchal e Ponta Delgada;
- A Procuradoria-Geral Distrital do Porto inclui a Zona geográfica administrativa e fiscal norte – tribunais administrativos e fiscais do Porto (sede), Braga, Penafiel e Mirandela.

As alterações constantes do Projeto de Estatuto do Ministério Público constituem uma mudança na estrutura de coordenação desta magistratura na jurisdição administrativa e fiscal, jurisdição que, apesar da sua importância fundamental, económica e social, tem um “peso” muito reduzido quando comparado com a globalidade do sistema judiciário enquanto organização.

Aparentemente pretendeu-se, de uma forma abstrata, conciliar dois modelos. Por um lado, o modelo complexo de cadeia hierárquica do Ministério Público utilizado na jurisdição comum: Procurador-Geral Distrital, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Coordenador Sectorial. Por outro lado, o modelo “geográfico” de presidência adotado para os juízes da jurisdição administrativa e fiscal. Sem ter em conta, porém:

- Que a atividade dos juízes não se confunde com a atividade do Ministério Público;
- Que o quadro de juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais é o dobro do quadro do Ministério Público;
- Que a jurisdição administrativa e fiscal apresenta especificidades, na sua forma de organização e funcionamento, que desaconselham uma direção dispersa na hierarquia do Ministério Público.

À vista do Projeto, parece não terem sido tidos em conta, nem o reduzido número de magistrados do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal, nem as exigências da atividade e o padrão de funcionamento desta magistratura na mesma jurisdição, nem os constrangimentos que condicionam a sua atividade, nem tão pouco a experiência adquirida, como seria desejável numa “Mudança Planeada”, que visasse aumentar a eficácia e promover

a excelência da atividade do Ministério Público. Parece igualmente não terem sido tidas em conta, em tempo de escassez de recursos, as vantagens que, para o exercício da Coordenação, advém da existência de uma Unidade de Apoio nos TCAs.

Poderia certamente, desde que para tal houvesse vontade, gizar-se um modelo de Coordenação na jurisdição administrativa e fiscal, que lograsse conjugar opções de cadeia hierárquica com as necessidades do Ministério Público nesta jurisdição. Optando, por exemplo, por uma Coordenação por “Áreas”, jurisdição administrativa, por um lado, jurisdição tributária, por outro, centralizada nos tribunais centrais administrativos (Norte e Sul), dependente do Procurador-Geral Distrital com competência na área da sede de cada um desses tribunais.

IV. Bibliografia

Jorge Caldeira, *Monitorização da Performance Organizacional*, Actual Editora, pp. 23-25.

Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Livraria Almedina, Vol. 1.

Materiais fornecidos no âmbito do “Ciclo de Formação Avançada à Distância Tribunais, Governação e Gestão”, frequentado pela signatária, organizado pela UNIFOJ do OPJ do CES da Universidade de Coimbra (Módulo IV – Gestão pela qualidade total e desempenho organizacional):

– Bernoux, Philippe (1998), “Partir da organização”, in P. Bernoux, *A Sociologia das Organizações*. Porto: Rés, pp. 113-131.

– Bernoux, Philippe, “Três conceitos chave da análise estratégica”, em *A Sociologia das Organizações*, pp. 133-163.

– Mintzberg, Henry (1995), “As cinco componentes básicas da organização”, in H. - Mintzberg, *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, D. Quixote, pp. 37-53.

– Hofstede Geert (1997), “Os níveis da cultura”, in “*Culturas e Organizações*”, Lisboa; Edições Sílabo (pp. 17-34).

– Ostrom, Brian et al. (2007), “A framework for Court Culture”, in Brian J. Ostrom *et al.*, *Trial Courts as Organizations*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 22-45.

– Sainsaulieu, Renaud (2001), “Culturas de empresa”, in R. Sainslieu, *Sociologia da Empresa*. Lisboa: Instituto Piaget, pp. 258-280.

– J. M. Carvalho Ferreira, José Neves, António Caetano, *Manual de Psicossociologia das Organizações*, pp. 603 a 626.



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

1. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – Atribuições e competências. Reorganização Judiciária

António Augusto Tolda Pinto



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR.**1. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DA COMARCA. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS** (Modelo em vigor; Projeto de alteração do Estatuto do Ministério Público). **REORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA.** Breve apontamento comparativo da Comarca de Braga (movimentação processual em sede de investigação criminal)

António Augusto Tolda Pinto*

Abreviaturas

- I. O magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca
 - A. Breve apontamento sobre a Organização do Sistema Judiciário
 - B. O novo modelo de gestão da Comarca
 - C. A figura do magistrado do Ministério Público Coordenador na Comarca
 - C.1. Generalidades
 - C.2. Âmbito das atribuições e das competências do magistrado do Ministério Público Coordenador e harmonização com as disposições do Estatuto do Ministério Público em vigor
 - C.3. Âmbito das atribuições e competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador no projeto de alteração do Estatuto do Ministério Público (ainda em fase de discussão)
 - C.3.1. Competências
 - C.3.2. Departamentos de Investigação e Ação Penal das sedes das Procuradorias-Gerais Distritais
 - C.3.3. Os Coordenadores setoriais (art. 73.º, PAEMP)
 - C.3.4. Reafetação de magistrados: definição e pressupostos
 - C.3.5. Afetação de processos: definição e pressupostos
 - C.3.6 Acumulação de serviço: definição e pressupostos
- II. Breve apontamento comparativo da Comarca de Braga (movimentação processual em sede de investigação criminal)
 - A. Nota introdutória
 - B. Breves reflexões em jeito conclusivo
 - C. Quadro I – as Comarcas extintas que passaram a integrar a Comarca de Braga (período compreendido entre 01.09.2012 e 15.07.2014)
 - D. Quadro II – a Comarca de Braga (período compreendido entre 01.09.2015 e 15.07.2017)
 - E. Quadro III – quadro comparativo (súmula)

Abreviaturas**CSMP** – Conselho Superior do Ministério Público.**EMP** – Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei 47/86, de 15/10, republicado pela Lei 60/98, de 27/8, com as alterações das Leis 42/2005, de 29/8, 67/2007, de 31/12, 52/2008, de 28/8, 37/2009, de 20/7, 55-A/2010, de 31/12 e 9/2011, de 12/4.**LOSJ** – Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – alterada pela Lei n.º 40-A/2016 de 22 de dezembro).**PAEMP** – Projeto de alteração do Estatuto do Ministério Público (versão apresentada pelo Governo para discussão e datada de 30.08.2017).**PGR** – Procuradoria-Geral da República ou Procurador-Geral da República.**ROFTJ** – Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais (Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março).**ROFTJPI** – Regime de organização e funcionamento dos tribunais judiciais de primeira instância decorrente das alterações à Lei da Organização do Sistema Judiciário introduzidas pela Lei n.º 40 - A/2016, de 22 de dezembro (Decreto-Lei n.º 86/2016 de 27 de dezembro).

* Procurador da República.

I. O Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca

A. Breve apontamento sobre a Organização do Sistema Judiciário

Os princípios basilares da organização judiciária - o princípio do acesso ao direito e aos tribunais, o princípio da independência dos tribunais, o princípio da publicidade das audiências, o princípio da força vinculativa das decisões judiciais que prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades — estão consagrados na Constituição da República Portuguesa.

A Lei de Organização do Sistema Judiciário (**Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto**) pretendeu uma total alteração do paradigma do sistema de justiça em Portugal, reestruturando a organização e funcionamento dos tribunais judiciais.

Veio a ser complementada com **Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março**, que estabeleceu o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

Seria complementada com a revisão dos estatutos profissionais e, posteriormente, com a conclusão da revisão dos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais (o que não sucedeu até ao momento).

A Lei de Organização do Sistema Judiciário contempla a qualificação dos Tribunais como órgãos de soberania de soberania com a competência de administrar a justiça em nome do povo, a independência dos Tribunais e a sua sujeição exclusiva à lei, a independência do Juiz, a coadjuvação dos Tribunais por parte das outras autoridades públicas, a publicidade das audiências, a autonomia do Ministério Público como órgão competente para representar o Estado, exercer a ação penal, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar, o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, o dever da fundamentação das decisões dos Tribunais e o seu carácter obrigatório para todas as entidades públicas e privadas.

As profissões judiciárias merecem destaque, começando pelos Juízes onde se reafirma a sua independência, garantias, incompatibilidades, bem como as regras de nomeação, colocação, transferência e promoção.

Indicam-se as especificidades da magistratura do Ministério Público, a sua autonomia, a subordinação hierárquica dos magistrados, a impossibilidade de transferência, suspensão, aposentação ou demissão senão nos casos previstos na lei.

Faz-se referência aos Advogados, Solicitadores e Oficiais de justiça.

A Lei de Organização do Sistema Judiciário consagra e reconhece o papel dos Conselhos Superiores na gestão judiciária, dando-lhes protagonismo.

As profundas transformações sociais e económicas ocorridas nos últimos anos potenciaram o aumento da criminalidade e dos litígios com o consequente crescimento da procura dos tribunais e dos processos pendentes a arrastarem-se pelos tribunais vários anos.

Pretendia-se a implementação de um novo modelo de gestão dos tribunais que permitisse o desenvolvimento de uma justiça célere, eficaz e de proximidade.

A Lei de Organização do Sistema Judiciário impôs o estabelecimento de uma nova matriz territorial das circunscrições judiciais que permitiu agregar as então Comarcas existentes em áreas territoriais de âmbito mais alargado, fazendo coincidir os distritos administrativos com as novas Comarcas (o território nacional ficou, assim, dividido em 23 Comarcas).

Enfim, pode-se dizer que a reforma judiciária pretendeu representar, globalmente, um esforço de racionalização perante as novas condições. Essa racionalização passa, por um lado, por um redimensionamento que seja capaz de adaptar a organização judiciária à evolução das suas condicionantes sociais gerais (a começar pela rede de comunicações e a acabar na generalizada concentração urbana das populações), por uma especialização que potencie a qualidade da jurisprudência e, finalmente, por uma aposta numa gestão administrativa eficiente dos órgãos judiciários.

Um dos outros aspetos – no que se refere à magistratura do Ministério Público – é uma notória intensificação material da hierarquia interna, mediante a alteração das regras em matéria de nomeações para cargos de direção.

B. O novo modelo de gestão da Comarca

A Comarca passou a ter um *novo modelo de gestão (com o propósito de conceder uma maior autonomia e a adoção de práticas de gestão por objetivos)*.

A gestão de cada Tribunal Judicial de 1.ª Instância passou a ser assegurada por um *Conselho de Gestão*, centrado na figura do Juiz Presidente mas com uma estrutura tripartida, composta pelo Juiz Presidente, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público que dirige os serviços do Ministério Público na Comarca e por um Administrador Judiciário também nomeado em comissão de serviço pelo presidente do tribunal, por escolha de entre elementos propostos pelo Ministério da Justiça, através da DGAJ.

Nesta estrutura, cada elemento tem competências próprias nas matérias para as quais se encontra vocacionado, devendo o Juiz Presidente articular-se com o Conselho Superior da Magistratura, o Magistrado do Ministério Público Coordenador com o Conselho Superior do Ministério Público e o Administrador Judiciário com o Ministério da Justiça através da DGAJ, sendo reservadas algumas matérias para deliberação do Conselho de Gestão (colocação de pessoal, definição de lugares a preencher na Comarca ponderadas as competências próprias

dos serviços do Ministério Público e dos serviços judiciais). A *presidência do tribunal* cabe a um juiz com competências de representação e direção da Comarca, de gestão processual, administrativas e funcionais, implementação de métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, acompanhamento e avaliação da atividade do tribunal.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador é responsável pela direção e coordenação da atividade do Ministério Público na Comarca, competindo-lhe acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para os diversos departamentos e unidades orgânicas do Ministério Público, proceder à distribuição do serviço entre os Procuradores da República da mesma Comarca e entre Procuradores-Adjuntos e propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público no âmbito da mesma Comarca ou a afetação de processos, para tramitação, a outro magistrado que não seja o seu titular.

O Administrador Judiciário tem competências administrativas e de gestão, tais como a direção dos serviços de secretaria da Comarca, a gestão da utilização das instalações, equipamentos e espaços do tribunal, a distribuição do orçamento da Comarca, após aprovação, e respetiva execução, sob orientação do Ministério da Justiça.

Esta estrutura de gestão tripartida dos tribunais de 1.^a instância assenta claramente na prevalência funcional do juiz presidente como decorre claramente do art. 94.º da LOSJ a que acresce a circunstância de o administrador judiciário exercer as suas funções em completa dependência do juiz presidente¹. Este modelo de estrutura tripartida (e seu funcionamento) a merecer reflexão pela prática destes últimos três anos em algumas das Comarcas já que não se pode esquecer a exigência de gestão integrada que decorre do princípio da cooperação e a articulação necessária que o mesmo impõe no exercício dos poderes atribuídos aos vários detentores dos poderes de gestão².

A lei atribui a este órgão, que materializa a reunião daqueles que formam o topo da pirâmide tripartida da Comarca, na gestão dos tribunais de 1.^a instância, obrigatoriamente, a deliberação sobre um conjunto de matérias, decisivas na administração da Comarca, de modo a que se garanta uma verdadeira **articulação** entre os órgãos de gestão.

A título exemplificativo, enunciam-se o relatório do estado dos serviços, o projeto de orçamento para a Comarca ou eventuais alterações deste, com pronúncia do Magistrado do Ministério Público Coordenador, o relatório de gestão da Comarca onde são explicitados o

¹ Nos termos do art. 104.º, n.º 2 (LOSJ), o administrador atua sob a orientação genérica do juiz presidente do tribunal, excecionados os assuntos que respeitem exclusivamente ao Ministério Público, em que atuará sob a orientação do magistrado do Ministério Público Coordenador. Aliás, questiona-se a bondade da solução encontrada na lei no que se refere à avaliação e renovação da comissão de serviço do administrador – efetuada pelo juiz presidente, e embora seja ouvido o magistrado do Ministério Público Coordenador, com a concordância do Ministério da Justiça, não passa de um mero direito de auscultação sem atribuição de qualquer poder de co-decisão.

² Aliás, este modelo de gestão das Comarcas e processual, obedece especificamente ao **princípio da cooperação** entre todos os intervenientes com funções e poderes estabelecidos na lei (basta atentar no conteúdo do art. 24.º do RLOSJ).

grau de cumprimento dos objetivos e indicados os seus eventuais desvios ou bloqueios, com menção das suas causas.

Há que salientar três das vertentes mais importantes atribuídas a este órgão de gestão em que o Magistrado do MP Coordenador se insere e de onde deve resultar uma verdadeira articulação entre os seus membros:

- (a) Obrigatoriedade de coordenação entre os seus membros;
- (b) Legitimação das aprovações efetuadas pelo Conselho Consultivo e que se devem desencadear forçosamente a sua execução, designadamente no que respeita à mobilidade de recursos humanos e de colocação dos oficiais de justiça nos tribunais ou departamentos;
- (c) Transparência das decisões, com publicitação nas páginas dos respetivos CSMP e CSM e no Ministério da Justiça dos relatórios de gestão.

A gestão por objetivos visa combater a morosidade processual. Ali se encontra prevista a realização anual, no mês de junho, de uma reunião entre o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e o membro do Governo responsável pela área da justiça, com vista a proceder a uma avaliação dos objetivos estratégicos para o ano judicial subsequente, relativamente ao conjunto dos tribunais de 1.ª instância.

No final de cada ano judicial deve ser elaborado um relatório por cada Comarca, comunicando o grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos e indicando as causas dos principais desvios.

C. A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador na Comarca

C.1. Generalidades

Decorrente da não alteração do EMP para uma melhor harmonização com a LOSJ, uma das vertentes que encerra maiores dificuldades será a perceção exata da inserção dos Magistrados do Ministério Público Coordenadores dentro da Magistratura do Ministério Público, do seu relacionamento com os restantes órgãos desta Magistratura hierarquizada, e das funções que o Magistrado do Ministério Público Coordenador deve desempenhar, enquanto membro integrante dos órgãos de gestão da Comarca.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) é constitucionalmente, o órgão superior do Ministério Público, sendo presidida pela Procuradora Geral da República³. É através do CSMP que a PGR exerce a competência disciplinar e a sua competência de gestão dos magistrados

³ A Procuradoria-Geral da República compreende a PGR, o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), entre outros órgãos como o Conselho Consultivo, os auditores jurídicos. Na dependência da PGR funcionam o DCIAP, o Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDCC) e o NAT (art. 9.º do EMP).

do Ministério Público, incluindo não só a sua avaliação, mas também a sua nomeação e colocação nas várias Comarcas e juízos⁴.

Ao CSMP, nos termos do art. 166.º da LOSJ⁵, compete a escolha e nomeação do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca, que integra o respetivo conselho de gestão da Comarca, sendo ao CSMP que incumbe a apreciação dos recursos interpostos dos atos administrativos daquele Magistrado Coordenador (103.º LOTJ).

Mas, em matéria de competências funcionais na área da gestão processual, não se restringem ao CSMP já que a LOSJ atribui à Procuradora-Geral da República (arts. 90.º e 91.º da LOSJ), a competência para estabelecer, no âmbito das suas competências os objetivos estratégicos para o desempenho dos Tribunais judiciais de 1.ª instância para o triénio subsequente, para participar na monitorização da atividade dos Tribunais e para homologar os objetivos processuais, definidos pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, em cada Comarca.

Nessa medida:

- O CSMP, enquanto órgão integrado na PGR, assume as competências da gestão dos recursos humanos, designadamente a nomeação, colocação, transferência, exoneração, apreciação do mérito profissional e exercício da ação disciplinar de quem deve exercer funções de magistrado do Ministério Público (art. 11.º LOSJ)⁶;
- A PGR assume em exclusivo as competências de gestão processual e dos serviços do Ministério Público no Tribunal^{7 8}.

C.2. Âmbito das atribuições e das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador e harmonização com as disposições do Estatuto do Ministério Público em vigor

As Procuradorias da República da Comarca (que vieram substituir as anteriores Procuradorias da República), constituem um dos órgãos do Ministério Público elencados no art. 7.º do EMP atual. Conforme se referiu, em cada Comarca existe um magistrado do Ministério Público Coordenador que dirige os serviços do Ministério Público (art. 99.º, LOSJ)⁹ e que integra o conselho de gestão da Comarca (art. 108.º, LOSJ) e o Conselho Consultivo (art. 109.º, LOSJ) e

⁴ Que se mantém no PAEMP (art. 29.º).

⁵ Na redação da Lei n.º 40-A/2016.

⁶ Art. 13.º, (PAEMP).

⁷ Com exceção dos encargos financeiros, em virtude da Procuradoria-Geral da República ainda não possuir autonomia financeira própria, no que respeita ao encargo com os vencimentos e despesas dos magistrados.

⁸ Art. 29.º (PAEMP).

⁹ Art. 67.º, n.º 3 (PAEMP) - «A Procuradoria da República de Comarca é dirigida por um magistrado do Ministério Público com a designação de magistrado do Ministério Público Coordenador, compreendendo Procuradores-Gerais Adjuntos, Procuradores da República e Procuradores-adjuntos».

cujas competências se encontram elencadas no 101.º (LOSJ)¹⁰ (dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre Procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços¹¹;
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público¹²;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca,

¹⁰ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro.

¹¹ A proposta de reafetação de magistrados deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do magistrado a reafectar. A reafetação de magistrados do Ministério Público têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

¹² A afetação de processos ou inquéritos é precedida da audição dos magistrados visados. A afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente¹³;

- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais;
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
- n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
- o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
- q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
- r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário.

Ora, o magistrado do Ministério Público Coordenador encontra-se integrado numa magistratura hierarquizada e que tem de se articular com os restantes órgãos da sua hierarquia (a Procuradoria da República responde perante as Procuradorias-gerais Distritais e estas perante a Procuradoria-Geral da República) – cfr. 76.º do EMP.

¹³ A acumulação de serviço é precedida da audição dos magistrados visados.

A hierarquia do Ministério Público atualmente é uma *hierarquia funcional* e não meramente uma *hierarquia de categorias* e a subordinação dos magistrados do MP aos degraus superiores deve ser entendida no primeiro sentido já que hoje se encontram a exercer funções em Departamentos (DIAP's, por exemplo) magistrados de categoria superior ao magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca – *é o conteúdo funcional de lugares de direção que define o grau e tipo de subordinação às ordens ou instruções emitidas.*

Os poderes de direção encontram os limites previstos no art. 79.º do EMP.

Como forma de obviar a eventuais dificuldades encontradas na harmonização do novo modelo de estrutura e gestão introduzido pela LOSJ e os órgãos de gestão previstos no EMP (ainda não revisto), no que se refere à articulação das competências atribuídas ao magistrado do Ministério Público Coordenador no art. 101.º (LOSJ), a Procuradora-Geral da República proferiu o Despacho n.º 2/2014, de 5 de setembro¹⁴, que veio definir as orientações para o funcionamento do Ministério Público na nova organização judiciária¹⁵.

Importa salientar que, não obstante a emissão destes instrumentos hierárquicos, importará clarificar, em sede do futuro EMP, dentro dos poderes e competências estabelecidas nos arts. 99.º e 101.º (LOTJ) – incompleto – a sua *função hierárquica* (em relação a todos os magistrados que exercem funções na Comarca)¹⁶.

Aí se refere que sempre que a lei utiliza a expressão “*superior hierárquico*” do magistrado Coordenador, como sucede na al. a) do n.º 1 do art. 101.º (LOSJ), se refere ao Procurador-Geral Distrital.

Por outro lado, determina, entre outras funções que o magistrado do Ministério Público Coordenador dirige o Ministério Público da Comarca, incluindo, naturalmente, a área criminal de inquéritos, como ressalta evidente na al. g) do n.º 1 do art. 101.º, do mesmo diploma.

Mas, mais importante, esclarece que, decorrendo do n.º 3 do artigo 99.º (LOSJ)¹⁷ que os restantes magistrados Coordenadores setoriais da Comarca exercem funções sob a orientação do magistrado do Ministério Público Coordenador. Contudo, estes Coordenadores sectoriais não exercem poderes de hierárquico *stricto sensu*, exceto no caso dos Procuradores da República que dirigem os Departamentos de Investigação e Ação Penal (não DIAP's Distritais), previstos no n.º 3 do art. 72.º do EMP, devidamente conjugado com o art.

¹⁴ Em 2 de abril de 2015 este documento, que inicialmente fora classificado como 'Despacho n.º 2/2014', foi reclassificado como 'Orientação n.º 1/2014'.

¹⁵ Aí se estabelece que a LOSJ e o respetivo decreto regulamentar não alteraram a estrutura orgânica tripartida do Ministério Público prevista no art. 7.º do EMP, relativa aos órgãos do Ministério Público e que a al. c) deste preceito onde se refere «*Procuradorias da República*» se deverá reportar agora às «**Procuradorias da República de Comarca**».

¹⁶ Outro ponto a merecer clarificação em sede de futuro estatuto é os poderes, atribuição e funções hierárquicas do denominados *Coordenadores setoriais* - n.º 3 do art. 99.º (LOTJ) que deve ser conjugado com art. 62.º do EMP.

¹⁷ Outro ponto a merecer clarificação em sede de futuro estatuto é os poderes, atribuição e funções hierárquicas do denominados «*Coordenadores setoriais*» - n.º 3 do art. 99.º (LOTJ) que atualmente deve ser conjugado com art. 62.º do EMP.

152.º (LOSJ) e as disposições do Decreto-Lei que criam os DIAP's em cada uma das Comarcas (cfr. a título de exemplo n.º 2 do art. 67.º deste último diploma) que detêm poderes hierárquicos sobre os magistrados do MP que exercem funções no respetivo Departamento.

No que se refere aos Procuradores-Gerais Adjuntos que dirigem os Departamentos de Investigação e Ação Penal nas Comarcas sede dos Tribunais da Relação (*expressão que substitui os antigos distritos judiciais*), o n.º 2 do art. 72.º, do EMP, atribui-lhes poderes reforçados face aos magistrados que dirigem os restantes DIAP's¹⁸ no entanto, sucede que este poder alargado de direção do DIAP terá de ser exercido tendo em vista os objetivos processuais estabelecidos pelo magistrado do Ministério Público Coordenador, de forma articulada com o Juiz Presidente, e colaborando na gestão unitária da Comarca, nomeadamente a possibilidade de mobilidade funcional entre magistrados do DIAP e das restantes unidades do Ministério Público na Comarca, que o magistrado Coordenador pode, nos termos legais, propor ao Conselho Superior do Ministério Público¹⁹ (por outro lado, impõe-se que, nestas quatro Comarcas, qualquer proposta do magistrado do Ministério Público Coordenador ao Conselho Superior do Ministério Público, nos termos previstos na LOSJ, bem como qualquer decisão envolvendo magistrados do DIAP, deve ser acompanhada de parecer do respetivo Diretor, se não for da iniciativa deste).

Como é sublinhado neste instrumento hierárquico, o atual quadro legislativo exige, em qualquer uma das possíveis interpretações, uma necessária e constante capacidade de articulação, na compreensão e exercício das respetivas atribuições e poderes, entre os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e os Procuradores-Gerais Adjuntos, diretores dos quatro DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, atualmente existentes.

Desse modo, sem prejuízo das competências reservadas ao CSMP, e enquanto não for estabelecida melhor e distinta definição estatutária, ali foram estabelecidas orientações sendo de realçar o estabelecimento de um regime próprio, no que se refere à exceções aos poderes de direção do Magistrado do Ministério Público Coordenador na Comarca no que se refere aos *Diretores dos DIAP das Comarcas sede dos Tribunais da Relação* (no que se refere aos magistrados que dirigem o DIAP das outras Comarcas, que não sejam sede dos Tribunais da Relação, os mesmos exercem as suas funções sob a orientação e na dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, nos termos previstos no n.º 3 do art. 72.º, do EMP, e do n.º 3 do art. 99.º (LSOJ)²⁰. Pela Orientação n.º

¹⁸ Com efeito, ao contrário da redação do n.º 3, o legislador expressamente remete para as competências previstas para o n.º 2 do art. 62.º, hoje correspondente ao art. 101.º da LSOJ. Deste modo, o legislador atribui ao Procurador-Geral Adjunto dirigente dos DIAP das Comarcas sedes dos Tribunais da Relação, no âmbito do respetivo DIAP, naturalmente, poderes similares aos que na Comarca competem ao magistrado do Ministério Público Coordenador.

¹⁹ Assim, a interpretação sistemática e funcional da lei impõe que os poderes alargados de direção atribuídos pelo Estatuto do Ministério Público ao dirigente dos DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, nomeadamente a competência para distribuição de serviço e a gestão funcional dos magistrados daquela unidade, sejam enquadrados pelos objetivos processuais determinados pelo magistrado Coordenador e articulados com as necessidades de outras unidades da Comarca de que faz parte integrante.

²⁰ Ao Procurador da República com funções de coordenação geral do DIAP destas Comarcas, compete a gestão do departamento. Cabe ao magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca definir os termos da gestão do DIAP destas Comarcas – embora essa seja exercida pelo Procurador da

1/2014 é estabelecida uma necessidade de articulação entre o Magistrado do Ministério Público Coordenador e o Diretor do DIAP Distrital (a título de exemplo, em sede de mobilidade de magistrados dentro da Comarca).

Relativamente, aos Procuradores da República com funções de coordenação setorial, por cada jurisdição, a nomeação é da competência do Conselho Superior do Ministério Público (n.º 3 do art. 99.º da LOSJ e do art. 123.º-A do EMP), sob proposta do Procurador-Geral Distrital e iniciativa do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

Este Coordenador setorial de jurisdições especializadas (Família e Menores, Trabalho, etc.) se, por outra via não tiverem competências de hierarquia, não são superiores hierárquicos de ninguém e, salvo opinião diversa, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca não pode delegar *poderes de exercício hierárquico* direto nos Coordenadores sectoriais. Apenas poderá delegar funções de gestão, de decisões meramente administrativas (não pode delegar funções de hierarquia direta).

Neste despacho ficaram definidas outras competências do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca (por ex., a designação de magistrados interlocutores para as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e para os Conselhos Municipais de Segurança, bem como para outros organismos, sediados na área da respectiva Comarca, em que o Ministério Público tenha representação).

Através do **Despacho n.º 3/2016, de 29 de setembro**, estabeleceu a Procuradora-Geral da República os objetivos estratégicos anuais para o ano judicial de 2016-2017, nas diversas estruturas, órgãos de gestão e Departamentos do Ministério Público, na concretização dos objetivos estratégicos do triénio.

Também nesta vertente, ou seja, a de que o magistrado do Ministério Público Coordenador está inserido numa magistratura hierarquizada, e se deve articular com os restantes órgãos de gestão da sua hierarquia, os objetivos devem ser fixados em articulação com os definidos por cada Procuradoria-Geral Distrital, em que cada uma das Comarcas se encontre territorialmente inserida.

No plano da Comarca e do Tribunal, em especial no papel e funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca, a direção é concretizada através da emissão de ordens e instruções²¹, competindo a este magistrado do Ministério Público acompanhar o movimento processual dos serviços do Ministério Público, nas Procuradorias, Departamentos, juízos e secções, em particular as situações de atraso ou entorpecimento

República com funções de coordenação geral do DIAP (os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas, exercem as suas funções sob a dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca).

²¹ A propósito da emissão de ordens e instruções, cfr. **Diretiva n.º 5/2014** de 19 de novembro da PGR, que estabelece dentro da magistratura do Ministério Público, a competência para emanar os diversos instrumentos hierárquicos.

dos processos, sem prejuízo do dever de alertar o superior hierárquico (leia-se, Procurador-Geral Distrital), para as situações anómalas.

Caberá ainda o Magistrado do Ministério Público Coordenador:

- (a) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados;
- (b) Desenvolver modelos de planeamento e de avaliação em ordem a proceder à otimização de resultados dentro dos Departamentos ou Procuradorias da Comarca;
- (c) Dar posse e proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores e os Procuradores-adjuntos;
- (d) Adotar e propor medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos, de utilização das tecnologias de informação e de transparência do sistema de justiça;
- (e) Propor ao CSMP, pela via hierárquica, através do Procurador-Geral Distrital (que deverá emitir sobre esta proposta/pronúncia), a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitando sempre o princípio da especialização, a outra secção, Procuradoria ou Departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- (f) Afetar processos ou inquéritos a outro magistrado que não o seu titular, com o mesmo objetivo anterior, isto é, tendo em vista o volume processual existente em cada magistrado e a eficiência dos serviços;
- (g) Propor ao CSMP, através do Procurador-Geral Distrital e com pronúncia deste, o exercício de funções em acumulação em mais do que uma Procuradoria, Departamento ou secção da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização e ponderadas as necessidades de serviço e o volume processual existente.

No que se refere à reafetação de magistrados do Ministério Público a diferente Tribunal, Procuradoria ou Departamento da mesma Comarca, bem como à afetação de processos ou inquéritos a outro magistrado que não o seu titular, e o exercício cumulativo de funções, a entrada em vigor das alterações à Lei n.º 62/2013, através da publicação da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, e a introdução de um novo n.º 4 ao art. 101.º (LOSJ) acarretaram que o CSMP tivesse de estabelecer critérios gerais a que deviam obedecer, tendo em vista o equilíbrio a carga processual e a eficiência dos serviços.

Assim, **deliberação do CSMP** de 24.01.2017, foram explicitados os critérios gerais a serem observados após a proposta do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

Destacam-se ainda, entre outras, as tarefas também elencadas no art. 101.º (LOTJ), de competências de índole disciplinar, com as seguintes ressalvas: *estas competências são exercidas apenas em relação a oficiais de justiça e só aqueles que exerçam funções nos*

serviços do Ministério Público, sendo apenas possível a aplicação de penas de gravidade inferior à pena de multa.

Em **matéria de gestão processual**, entendida esta como atividade dirigida a uma tramitação mais célere, simples e racional dos processos ou inquéritos, compreendem-se aqui duas vertentes distintas:

- (a) A gestão do processo (de cada processo ou inquérito), individualmente considerado; e
- (b) A gestão do conjunto dos processos ou inquéritos afetos a cada magistrado e, mais genericamente, dos pendentes em cada Procuradoria, Departamento ou secção do tribunal ou Comarca.

Em termos gerais, na concretização desta tarefa essencial, mostra-se imprescindível que o Magistrado do Ministério Público Coordenador:

- (a) Tenha um conhecimento cabal do universo dos magistrados e serviços da sua Comarca;
- (b) Estabeleça uma definição clara, objectiva e sustentável dos objetivos processuais;
- (c) Um acompanhamento (com a natural coadjuvação dos Coordenadores sectoriais ou diretor do DIAP) visando a identificação de boas e más práticas em matéria de organização, gestão dos recursos humanos e materiais disponíveis e, especificamente, na condução e direção dos processos;
- (d) A adoção de mecanismos que permitam identificar as áreas problemáticas (por exemplo, tendências de acumulação processual ou pendências anómalas);
- (e) A realização de reuniões periódicas com os magistrados;
- (f) A implementação de canais de comunicação privilegiados com órgãos de polícia criminal e outras instituições públicas e privada com intervenção na tramitação processual.

Nos termos do art. 103.º (LOTJ) cabe recurso necessário, sem efeito suspensivo, para o Conselho Superior do Ministério Público, a interpor no prazo de 20 dias úteis, dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo magistrado do Ministério Público Coordenador – *devendo entender-se que aqui cabem apenas matérias do âmbito das competências do CSMP decorrentes do EMP e da lei* – de forma sintética, em sede de avaliação do mérito dos magistrados, de ação disciplinar, de colocação, movimento e gestão da carreira dos magistrados (art. 27.º EMP) – *(não se devendo aqui incluir aqueles atos e despachos emitidos pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador no âmbito de funções de natureza hierárquica que não são da competência do CSMP)*.

Na verdade, o mecanismo de reação dos atos e despachos emitidos pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador ao abrigo das competências hierárquicas traduz-se numa

impugnação dirigida ao imediato superior hierárquico. E, em última análise e chegando ao topo da hierarquia, dessa decisão há recurso para o contencioso administrativo.

C.3. Âmbito das atribuições e competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador no projeto de alteração do Estatuto do Ministério Público (ainda em fase de discussão)

C.3.1. Competências

Em cada Comarca existe uma Procuradoria da República, com sede no município onde está sediado o tribunal de Comarca e integra o departamento de investigação e ação penal e as Procuradorias correspondentes aos juízos de competência especializada, juízos de competência genérica, juízos de proximidade e os tribunais de competência territorial alargada aí sediados sendo dirigida por um magistrado do Ministério Público com a designação de magistrado do Ministério Público Coordenador, compreendendo Procuradores-gerais Adjuntos, Procuradores da República e Procuradores-adjuntos (art. 67.º, PAEMP).

Nos termos do art. 69.º (PAEMP) e sem prejuízo do disposto no art. 64.º (*competências do Procurador-Geral Distrital*), compete ao magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca:

- a) Dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público na Comarca, incluindo nos tribunais de competência territorial alargada ali sediados, emitindo ordens e instruções;
- b) Representar o Ministério Público no tribunal da Comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sediado;
- c) Monitorizar o movimento processual da Procuradoria da República de Comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o Procurador-Geral Distrital;
- d) Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, *através do Procurador-Geral Distrital*, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na Comarca;
- e) Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a Procuradoria da República de Comarca e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- f) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da Procuradoria da República da Comarca;

- g) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da Procuradoria da República da Comarca e sem prejuízo do disposto na lei;
- h) Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;
- i) Proferir decisão em conflitos internos de competência sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor e aos Coordenadores do departamento de investigação e ação penal;
- j) Adotar medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos e propor, por via hierárquica, ao Gabinete das Tecnologias da Informação e Comunicação, intervenções no mesmo sentido relativas à utilização de tecnologias de informação ou de transparência do sistema de justiça;
- k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital, a reafecção de magistrados do Ministério Público (devem ser precedidas da audição dos magistrados visados);
- l) Afetar processos ou inquéritos para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular (devem ser precedidas da audição dos magistrados visados);
- m) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital, o exercício de funções de magistrados em mais de um tribunal, Procuradoria ou seção de departamento da mesma Comarca;
- n) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da Comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- o) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- p) Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público;
- q) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- r) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;

- s) Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;
- t) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao Conselho Superior do Ministério Público;
- u) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e de agilização processuais;
- v) Assegurar o efetivo direito à formação mediante a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
- w) Aprovar o regulamento da Procuradoria da República de Comarca, ouvido o Presidente do tribunal e o Administrador Judiciário, e remetê-lo ao Procurador-Geral Distrital, nos termos da al. q) do n.º 1 do art. 64.º²².

C.3.2. Departamentos de Investigação e Ação Penal das sedes das Procuradorias-gerais distritais

Nas Comarcas sede das Procuradorias-gerais distritais, os departamentos de investigação e ação penal, para além de dirigirem o inquérito e exercerem a ação penal por crimes cometidos na área da Comarca, são ainda competentes para:

- (a) Dirigir o inquérito e exercer a ação penal relativamente aos crimes indicados no n.º 1 do art. 55.º, quando a atividade criminosa ocorrer em Comarcas que integram a área de circunscrição da Procuradoria-Geral Distrital respetiva;
- (b) Precedendo despacho do Procurador-Geral Distrital, dirigir o inquérito e exercer a ação penal quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação (art. 79.º, n.º 9, PAEMP).

São dirigidos por Procuradores-Gerais Adjuntos, os quais, no exercício da competência referida nas al. a) e b) do n.º 9 do art. 79.º (e apenas nestas), *dependem do Procurador-Geral Distrital*.

²² Nos termos deste preceito, compete ao Procurador-Geral Distrital apreciar os regulamentos a que se reporta a al. r) do n.º 1 do art. 101.º da LOSJ e apresentá-los à Procuradoria-Geral da República para aprovação.

C.3.3. Os Coordenadores setoriais (art. 73.º PAEMP)

Os magistrados Coordenadores da Comarca podem propor a nomeação de magistrados do Ministério Público da Comarca – Coordenadores setoriais – (entre os Procuradores-gerais-Adjuntos e Procuradores da República na Comarca) que assegurem a coordenação setorial de áreas de intervenção material do Ministério Público, nomeação essa da competência do Conselho Superior do Ministério Público.

A coordenação setorial consiste na *coadjuvação* do Magistrado Coordenador de Comarca, competindo-lhe:

- (a) Dinamizar e criar boas práticas de intervenção na área de especialização respetiva e assegurar a articulação com os gabinetes de coordenação nacional²³;
- (b) Estabelecer a articulação com os Coordenadores setoriais da mesma área de especialização ou de áreas conexas, visando a abordagem intra-sistémica da atuação dos magistrados do Ministério Público;
- (c) Assegurar a articulação com entidades públicas e órgãos de polícia criminal.

C.3.4. Reafetação de magistrados: definição e pressupostos

No que se refere à temática a **reafetação de magistrados**, o art. 70.º procede à respetiva definição como «*destacamento transitório do magistrado para outro tribunal, Procuradoria ou seção de departamento diverso daquele em que está colocado*», subordinado ao princípio da especialização e restrito às situações em que verifique necessidades pontuais de serviço, melhorando a eficiência através do reequilíbrio da carga processual.

Acresce que a reafetação não pode determinar que o magistrado passe a exercer funções em unidade orgânica que se situe em Comarca diversa ou que diste mais de 60 quilómetros daquela onde se encontra colocado, caducando ao fim de 6 meses, não podendo ser renovada quanto ao mesmo magistrado, *sem o assentimento deste, antes de decorridos três anos*.

A reafetação de magistrados é proposta pelo magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital.

Quanto à remuneração devida nestes casos, a mesma encontra-se prevista no art. 129.º.

²³ Os gabinetes de coordenação nacional que se encontram previsto no art. 52.º (PAEM) têm a missão de harmonizar, a nível nacional, a atividade desenvolvida pelas redes especializadas de magistrados, assegurando ainda, sempre que necessário, a interconexão dos diferentes segmentos da atividade do Ministério Público.

C.3.5. Afetação de processos: definição e pressupostos

A afetação de processos corresponde à distribuição, aleatória ou por atribuição, de processos ou inquéritos a magistrado diverso do seu titular original, devendo obedecer ao princípio da especialização e tem por objetivo satisfazer necessidades pontuais de serviço, melhorando a eficiência através do reequilíbrio da carga processual.

A afetação de processos é proposta pelo magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital. Nestes casos, o Conselho Superior do Ministério Público define e publicita os critérios gerais a que devem obedecer as decisões de acumulação, considerando o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição do serviço e a proibição da existência de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado.

C.3.6. Acumulação de serviço: definição e pressupostos

O exercício de funções de magistrados em mais de um tribunal, Procuradoria ou secção de departamento corresponde a *acumulação*, respeitando os pressupostos seguintes:

- A situação de acumulação tem de verificar-se na mesma Comarca;
- A proposta é formulada pelo magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca junto do Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital,
- Pressupõe a concordância do magistrado;
-
- Obedece ao princípio da especialização;
- Tem carácter excecional;
- Pressupõe a avaliação do volume processual existente e das necessidades do serviço.

Nestes casos, o Conselho Superior do Ministério Público define e publicita os critérios gerais a que devem obedecer as decisões de acumulação, considerando o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição do serviço e a proibição da existência de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado.

A situação de acumulação e a sua eventual manutenção é avaliada, semestralmente, pelo Procurador-Geral Distrital, reportando-a ao Procurador-Geral da República²⁴.

²⁴ Embora o preceito não o refira expressamente, deve entender-se que a avaliação semestral efetuada pelo Procurador-Geral Distrital deve ser precedida de parecer do magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca.

II. Breve apontamento comparativo da Comarca de Braga (movimentação processual em sede de investigação criminal)

A. Nota introdutória

Este apontamento comparativo – meramente indicativo e com as condicionantes decorrentes da dificuldade na obtenção de dados complementares (designadamente decorrentes da variação dos lugares efetivos dos magistrados do MP e das contingências do sistema *Citius/H@bilus* – procura apresentar, *numa vertente quantitativa*, a movimentação processual em sede de inquéritos criminais em dois períodos distintos: **de 01.09.2012 a 15.07.2014** (as Comarcas extintas que passaram a integrar a atual Comarca de Braga); **de 01.09.2015 a 15.07.2017** (Comarca de Braga). Entendeu-se não contemplar o período compreendido entre 01.09.2014 a 31.08.2015 por ser um período conturbado pela transmissão/transferência de processos, bloqueio do sistema informático e alguma mobilidade de magistrados (esta que ainda se mantém).

Em relação ao número de magistrados do MP apenas foram considerados os que tinham/têm a seu cargo processos de inquérito com distribuição própria (não se contemplando os magistrados que, em funções de coordenação setorial, avocam inquéritos já que o número de processos avocados é de pouca expressão quantitativa).

B. Breves reflexões em jeito conclusivo

No apontamento comparativo, *atentos aqueles dois períodos temporais*, é possível retirar as conclusões seguintes:

- O **número de magistrados do Ministério com funções de investigação** (com inquéritos a seu cargo com distribuição normal) era de **54** (a que acrescia 1 representante) nas extintas Comarcas que vieram a integrar a atual Comarca de Braga. Entre 01.09.2015 e 15.07.2017, o número de magistrados era de 37 (sem qualquer representante), o que corresponde a uma **diminuição de 17 magistrados (32,73%)**.
- Em relação ao número de **processos entrados** verifica-se uma diminuição: **menos 5501 inquéritos (- 10,47%)**. A única unidade orgânica do DIAP da atual Comarca de Braga que apresenta um aumento dos inquéritos entrados é a de Guimarães.
- Processos **registados contra agente desconhecido**: **diminuição em 3636 processos (- 14,35%)** (embora a percentagem global nos 2 períodos em relação aos processos distribuídos seja idêntica: **48,21% versus 46,12%**).
- **Processos movimentados** – Período de 01.09.2012 a 15.07.2014: 67086 (ratio por magistrado – 1219,75 inquéritos/22,5 meses = média mensal de entrada: 54,21 inquéritos/mês. Período de 01.09.2015 a 15.07.2017: 61302 (ratio por magistrado – 1656,81 inquéritos/22,5 meses = média mensal de entrada: 73,64 inquéritos/mês.

- **Em breve aproximação interpretativa [de 01.09.2012 a 15.07.2014 (22,5 meses)]:**
 - Foram distribuídos **52563** inquéritos criminais, à média mensal de **2336,13** (ratio por magistrado: 42,48 inquéritos), que cresceram aos 14523 vindos do período anterior;
 - Foram movimentados **67086** inquéritos;
 - Foram finalizados **57631**, isto é:
 - **2561,38** em média mensal;
 - **85,91%** dos movimentados;
 - **109,64%** dos distribuídos;
 - **Findos por acusação: 16,27%** - coletivo: 5,57%; singular: 60,27%; 16.º, 3 CPP: 13,13%; Abreviado: 5,97%; Sumaríssimo: 7,97%; Particular: 7,09%.
 - **Findos por arquivamento: 83,73%**
 - Ficaram pendentes **9443** (total incluindo processos suspensos provisoriamente), isto é:
 - Menos 5080 processos, ou seja menos **34,98%**, do que os do início;
 - Pendência há mais de 8 meses a 15.07.2014 = **29,49%**

- **Em breve aproximação interpretativa [de 01.09.2015 a 15.07.2017 (22,5 meses)]:**
 - Foram distribuídos **47062** inquéritos criminais, à média mensal de **2091,64** (ratio por magistrado: **56,53** inquéritos), que cresceram aos **14240** vindos do período anterior;
 - Foram movimentados **61302** inquéritos;
 - Foram finalizados **50262** isto é:
 - **2233,87** em média mensal;
 - **81,99%** dos movimentados;
 - **106,80%** dos distribuídos;
 - **Findos por acusação: 15,07%** - coletivo: 4,66%; singular: 58,57%; 16.º, 3 CPP: 13,80%; Abreviado: 5,93%; Sumaríssimo: 9,44%; Particular: 7,60%.
 - **Findos por arquivamento: 84,93%**
 - Ficaram pendentes **10758** (total incluindo processos suspensos provisoriamente), é dizer:
 - Menos **3482** processos, ou seja **menos 24,45%**, do que os do início;
 - Pendência há mais de 8 meses a 15.07.2017 = **32,24%**

- Não se logrou obter elementos fidedignos relativamente à utilização do instituto da suspensão provisória do processo que permitissem a sua menção.

- Sem prejuízo dessa omissão, os dados revelam uma diminuição do número de processos entrados e a uma maior especialização de secções do Departamento de Investigação e Ação Penal não correspondeu uma diferenciação suficientemente positiva em termos de movimentação processual e, em termos de despachos de encerramento de inquérito baseados em suficiência indiciária (acusações), o número percentual mantém-se praticamente idêntico.

- Mas, dúvidas também não podem restar que, com um menor número de magistrados do Ministério Público e com a reconhecida escassez de funcionários adstritos aos serviços do Ministério Público, se logrou atingir os mesmos resultados – não se podendo deixar de louvar, mesmo assim, o esforço dos mesmos na obtenção dos resultados obtidos. Pena seja que, ao esforço pessoal despendido pelo conjunto dos magistrados na obtenção desses resultados, em sede de movimento extraordinário de magistrados de 2017, tenha correspondido a diminuição do seu número (menos 4).

C. QUADRO I - as Comarcas extintas que passaram a integrar a Comarca de Braga (período compreendido entre 01.09.2012 e 15.07.2014)

Comarcas extintas	Movimentados				Findos										Pendentes				Suspensos	
	Vindos	Entrados	C/Desc.	Total	Acusação					Outros destinos					Há + 8 meses	Há - 8 meses	Total	Total s/Suspensos		
					Coletivo	Singular	Abreviado	16.º/3	Sumaríssimo	Particular	Sub total	Arquivados	Out. Motivos	Sub total						Total
Amares	350	1087	503	1437	4	112	5	18	14	19	172	918	110	1028	1200	71	166	237	218	19
Barcelos	1157	5299	2358	6456	29	605	56	107	41	81	919	4433	393	4826	5745	161	550	711	614	97
Braga	3200	14431	8047	17631	194	1280	175	278	89	167	2183	12313	1330	13643	15826	300	1502	1802	1705	97
Cabeceiras de Basto	386	860	341	1246	14	121	19	27	46	22	249	710	146	856	1105	39	102	141	87	54
Celorico de Basto	280	805	358	1085	5	91	9	38	37	24	204	661	53	714	918	65	100	165	149	16
Esposende	610	2607	1363	3217	18	203	22	28	55	36	362	2477	138	2615	2977	46	194	240	211	29
Fafe	1004	2677	1207	3681	41	398	32	122	20	33	646	2258	239	2497	3143	211	327	538	492	46
Guimarães	3627	10382	4634	14009	75	1236	63	333	214	109	2030	8091	1147	9238	11268	919	1818	2737	2410	327
Póvoa de Lanhoso	256	1412	779	1668	11	164	0	51	26	18	270	1107	93	1200	1470	63	135	198	183	15
Vieira do Minho	511	1254	599	1765	6	109	15	20	30	22	202	1106	116	1222	1424	167	174	341	328	13
Vila Nova de Famalicão	2236	8074	3247	10310	80	1021	126	116	134	73	1550	6149	868	7017	8567	625	1115	1740	1533	207
Vila Verde	906	3675	1906	4581	45	310	38	93	41	61	588	3135	265	3400	3988	118	475	593	526	67
TOTAL	14523	52563	25342	67086	522	5650	560	1231	747	665	9375	43358	4898	48256	57631	2785	6658	9443	8456	987

Fonte: H@bilus

D. QUADRO II - A Comarca de Braga (período compreendido entre 01.09.2015 e 15.07.2017)

Comarcas extintas	Movimentados				Findos										Pendentes				Suspensos	
	Vindos	Entrados	C/Desc.	Total	Acusação					Outros destinos					Há + 8 meses	Há - 8 meses	Total	Total s/Suspensos		
					Coletivo	Singular	Abreviado	16.º/3	Sumaríssimo	Particular	Sub total	Arquivados	Out. Motivos	Sub total						Total
Amares	271	747	374	1018	2	83	15	17	12	9	138	678	72	750	888	38	91	129	123	6
Barcelos	1182	4837	2178	6019	15	568	49	144	37	70	883	3830	386	4216	5099	161	759	920	862	58
Braga	3984	13850	5994	17834	77	1571	114	251	70	143	2226	10788	1375	12163	14389	1091	2338	3429	3258	171
Cabeceiras de Basto	159	847	428	1006	1	64	4	18	15	12	114	642	76	718	832	39	134	173	158	15
Celorico de Basto	171	761	447	932	5	51	11	22	12	12	113	632	53	685	798	24	103	127	117	10
Esposende	471	1865	1063	2336	4	126	6	39	46	11	232	1600	150	1750	1982	96	251	347	326	21
Fafe	622	2065	978	2687	15	226	23	74	76	37	451	1549	194	1743	2194	107	361	468	446	22
Guimarães	3727	10860	4843	14587	143	805	113	278	253	73	1665	7999	2083	10082	11747	1084	1626	2710	2447	263
Póvoa de Lanhoso	283	1046	597	1329	1	57	9	22	35	29	153	983	56	1039	1192	31	102	133	123	10
Vieira do Minho	250	747	347	997	1	64	1	17	6	17	106	607	122	729	835	64	90	154	141	13
Vila Nova de Famalicão	2205	6805	2979	9010	76	637	74	97	77	105	1066	5693	581	6274	7340	538	1050	1588	1383	205
Vila Verde	915	2635	1478	3547	13	184	30	66	76	58	427	2379	160	2539	2966	195	385	580	558	22
TOTAL	14240	47062	21706	61302	353	4436	449	1045	715	576	7574	37380	5308	42688	50262	3468	7290	10758	9942	816

Fonte: H@bilus

E. QUADRO III – Quadro Comparativo (súmula)

Comarcas extintas e atual Comarca de Braga	Movimentos				Findos												Pendentes				Suspensos
	Vindos	Entrados	C/Desc.	Total	Acusação						Outros destinos			Sub Total	Sub Total	Há + 8 anos	Há - 8 anos	Total	Total s/ suspensos		
					Coletivo	Singular	Abreviado	16º, 3	Sumaríssimo	Particular	Sub Total	Arquivados	Out. Motivos							Sub Total	
01-09-2012 a 15-07-2014	14523	52563	25342 48,21%	67086	522 5,57%	5650 60,27	560 5,97%	1231 13,13%	747 7,97%	665 7,09%	9375 16,27%	43358 89,85%	4898 10,15%	48256 83,73%	57631	2785 29,49%	6658	9443	8456	987	
01-09-2015 a 15-07-2017	14240	47062	21706 46,12%	61302	353 4,66%	4436 58,57%	449 5,93%	1045 13,80%	715 9,44%	576 7,60%	7574 15,07%	37380 87,57%	5308 12,43%	42688 84,93%	50262	3468 32,24%	7290	10758	9942	816	
Diferença	-283	-5501	-3636	-5784	-169	-1214	-111	-186	-32	-89	-1801	-5978	410	-5568	-7369	683	632	1315	1486	- 171	

Fonte: H@bilus

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

2. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca. Principais instrumentos legais e hierárquicos

Branca Maria Gonçalves de Almeida Lima



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR**2. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS E HIERÁRQUICOS**

Branca Maria Goncalves de Almeida Lima*

- I. A Nova Organização Judiciária decorrente da entrada em vigor da Lei 62/2013, de 26 de Agosto e do Decreto-Lei 49/2014, de 27 de Março
- II. Funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador
- III. Funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca no Conselho de Gestão
- IV. Conselho Consultivo
- V. Gestão por objectivos
- VI. Monitorização dos objectivos
- VII. Documentos hierárquicos
 - a) Orientação 1/2014, de 5 de Setembro, da Procuradoria-Geral da República (anterior Despacho 2/2014)
 - b) Despacho da Procuradoria-Geral da República 3/2016: Define os objectivos estratégicos para o ano judicial 2016-2017 para todos os departamentos do Ministério Público
 - c) Directiva n.º 5/2014, de 19/11, da Procuradoria-Geral da República (Instrumentos hierárquicos)
 - d) Deliberação do CSMP de 24/0112017: Critérios gerais para a reafecção de magistrados do Ministério Público
 - e) Outros documentos hierárquicos

I. A nova Organização Judiciária decorrente da entrada em vigor da Lei 62/2013, de 26 de Agosto e do Decreto-Lei 49/2014, de 27 de Março

A publicação e entrada em vigor da Lei 62/2013 de 26 de Agosto, Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), em que se estabeleceram as normas de organização do sistema judiciário e o DL 49/2014, de 27 de Março (RLOSJ), que a regulamentou, introduziram um novo paradigma na organização do sistema judiciário, ao nível da 1.ª instância, assente, conforme dispõe o preâmbulo deste último diploma legal, “em três pilares fundamentais:

- (i) O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,
- (ii) A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e
- (iii) A implementação de um novo modelo de gestão das Comarcas".

O território nacional divide-se agora em 23 Comarcas: Açores, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Lisboa Norte, Lisboa Oeste, Madeira, Portalegre, Porto, Porto Este, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

* Procuradora da República.

A estrutura do Tribunal Judicial de Comarca organiza-se em torno de juízos centrais e de juízos locais, que podem ser de competência especializada, genérica e de proximidade.

A recente nomenclatura foi introduzida pelo artigo 4.º da Lei 40-A/2016, de 22 de Dezembro, que introduziu alterações sistemáticas ao capítulo V do título V da Lei 62/2013, de 26 de Agosto, sob o título "Alteração sistémica da Lei da Organização do Sistema Judiciário", recuperando o termo "juízo", tradicionalmente associado a tribunal e familiar à generalidade da população, abandonando-se assim as denominações originárias "instância" e "secção", introduzida na LOSJ.

Com efeito, dispõe o referido normativo que:

- "a) A secção VI passa a denominar-se «Juízos centrais, juízos de instrução criminal, juízos de família e menores, juízos do trabalho, juízos de comércio e juízos de execução»;
- b) A subsecção I da secção VI passa a denominar-se «Juízos centrais cíveis»;
- c) A Subsecção II da Secção VI passa a denominar-se «Juízos centrais criminais»;
- d) A Subsecção III da Secção VI passa a denominar-se «Juízos de instrução criminal»;
- e) A Subsecção IV da Secção VI passa a denominar-se «Juízos de família e menores»;
- f) A Subsecção V da Secção VI passa a denominar-se «Juízos do trabalho»;
- g) A Subsecção VI da Secção VI passa a denominar-se «Juízos de comércio»;
- h) A Subsecção VII da Secção VI passa a denominar-se «Juízos de execução»;
- i) A Secção VII passa a denominar-se «Juízos locais cíveis, locais criminais, locais de pequena criminalidade, de competência genérica e de proximidade»."

Nos termos do artigo 130.º, n.º 6, da Lei de Organização do Sistema Judiciário compete aos Juízos de proximidade:

- a) Assegurar a realização, de acordo com o regime constante dos n.ºs 3 e 4 do artigo 82.º, das audiências de julgamento dos processos de natureza criminal da competência do tribunal singular (exceptuando os julgamentos em processo sumário);
- b) Assegurar a realização das demais audiências de julgamento ou outras diligências processuais que sejam determinadas pelo juiz competente, nomeadamente quando daí resultem vantagens para a aquisição da prova ou as condições de acessibilidade dificultem gravemente a deslocação dos intervenientes processuais;

- c) Prestar informações de carácter processual, no âmbito dos tribunais sediados na respectiva Comarca, em razão do especial interesse nos actos ou processos, desde que observadas as limitações previstas na lei para a publicidade do processo e segredo de justiça;
- d) Proceder à recepção de papéis, documentos e articulados destinados a processos que corram ou tenham corrido termos em qualquer tribunal sediado na Comarca;
- e) Operacionalizar e acompanhar as diligências de audição com recurso a equipamento tecnológico que permita a comunicação, por meio visual e sonoro, em tempo real;
- f) Praticar os actos que venham a ser determinados pelos órgãos de gestão.

As Comarcas são geridas pelo Juiz Presidente da Comarca, o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca e o Administrador Judiciário.

As suas funções mostram-se definidas nos artigos 92.º, 99.º e 106.º da LOSJ, devendo, enquanto responsáveis pela gestão das respectivas áreas de intervenção, pautar a sua actuação numa base de colaboração, conforme artigo 24.º do Regulamento da LOSJ (Decreto-Lei 49/2014, de 27 de Março).

II. Funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador

Nos termos no artigo 99.º da LOSJ, compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, **os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável**, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adopte, o respectivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos **objectivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público** e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de **reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados** das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República e entre Procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adoptar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;

- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a **reefectação de magistrados do Ministério Público**, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) **Afectar processos ou inquéritos**, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) **Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca**, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;

O disposto nas alíneas f) a h) foi devidamente regulamentado pela Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, de 24 de Janeiro de 2017.

- i) **Pronunciar-se** sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j) **Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público**;

Para o efeito há a considerar, nomeadamente,

- O artigo 126.º da Lei 35/2014, de 20 de Junho, que estabelece o direito a férias;
- O disposto nos artigos 105.º, 105.º-A do Estatuto do Ministério Público (Lei 47/86, de 15 de Outubro);
- Artigo 36.º, n.ºs 1 e 2 da LOSJ, artigos 53.º a 55.º do Decreto-Lei 49/2014, de 27 de Março, respeitante ao serviço de turno em férias judiciais (artigo 36.º, n.º 1) e aos turnos ao serviço urgente previsto no Código de Processo Penal, na Lei de Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal, na Lei de Saúde Mental, na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e no Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, que deva ser executado aos sábados, nos feriados que recaiam em Segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos (n.º 2 do artigo 36.º).
- k) **Exercer a acção disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa**, e, nos restantes casos, **ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infracção ocorrer nos respectivos serviços**;

Para o efeito há a considerar, designadamente, o disposto na Parte II do capítulo VII da Lei 35/2014, de 20 de Junho - exercício do poder disciplinar (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), tendo em atenção os prazos de prescrição da infracção disciplinar e do procedimento disciplinar previstos no artigo 178.º deste diploma legal, e Parte III, capítulo I e II do Decreto-Lei 343/99, de 26 de Agosto (Estatuto dos Funcionários de Justiça), com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 96/2002, de 12 de Abril.

l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com excepção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo dado conhecimento dos relatórios das inspecções aos serviços e das avaliações, respeitando a protecção dos dados pessoais.

As regras sobre a forma de participação no processo de avaliação dos oficiais de justiça constam do artigo 72.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto (Estatuto dos Funcionários de Justiça), com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 96/2002, de 12/4 e n.º 4 do artigo 13.º do R.I.C.O.J.) - Regulamento das Inspeções do Conselho dos Oficiais de Justiça.

m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça, a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;

n) Implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;

o) Acompanhar e avaliar a actividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;

p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

q) Assegurar a frequência equilibrada de acções de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público.

Para tal há a considerar o disposto no artigo 88.º-A do Estatuto do Ministério Público, segundo o qual os magistrados em exercício de funções têm o direito e o dever de participar em acções de formação contínua, asseguradas pelo Centro de Estudos Judiciários, em colaboração com o Conselho Superior do Ministério Público **e em exercício de funções devem participar anualmente em, pelo menos, duas acções de formação contínua.**

A autorização para participação nas actividades de formação contínua é concedida pela Procuradoria-Geral da República, em função das preferências manifestadas pelos candidatos,

da sua colocação na lista de antiguidade e demais critérios enunciados na Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 6 de Outubro de 2016, que regulamenta a frequência das acções de formação contínua, **uma vez obtida informação dos Magistrados do Ministério Público Coordenadores das 23 Comarcas** ou das Coordenações dos Tribunais Centrais Administrativos, conforme o caso, sobre as necessidades do serviço e as substituições que seja possível assegurar.

- r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário.

III. Funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca no Conselho de Gestão

Nos termos do artigo 108.º da LOSJ o Magistrado do Ministério Público Coordenador integra o Conselho de Gestão da Comarca, em conjunto com o Juiz Presidente e o Administrador.

A lei atribui a este órgão a deliberação sobre as seguintes matérias:

- **Aprovação dos relatórios semestrais da Comarca** relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta;
- **Aprovação do projecto de orçamento para a Comarca**, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;

Na **aprovação do orçamento da Comarca** há que ter em consideração o disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento (Lei 9/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei 151/2015, de 11 de Setembro), que só entrará em vigor, na sua plenitude, em 12 de Setembro de 2018, face ao disposto na norma revogatória, artigo 7.º), bem como no Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro (classificação económica), Decreto-Lei 171/94 (classificador funcional) e Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho (regime de administração financeira do Estado).

Mantêm-se em vigor as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correcção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais.

Nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental aplicam-se, com as devidas adaptações, os seguintes princípios gerais ao orçamento dos organismos:

- 1- **Anualidade e Plurianualidade** (conforme decorre do artigo 105.º da CRP e artigo 14º LEO)
 - O ano económico coincide com o ano civil: o Orçamento (de receitas e despesas) é anual, mesmo se incorporar um período complementar e incluir programas e projectos plurianuais. Os orçamentos dos serviços e das entidades que compõem os subsectores da

administração central e da segurança social integram os programas orçamentais e são enquadrados pela Lei das Grandes Opções em matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual.

- 2- **Unidade e universalidade** (artigo 9.º) – Compreende todas as receitas e despesas da Administração Central e Segurança Social (e tendo em conta as transferências para as Regiões Autónomas e Autarquias).
- 3- **Equidade intergeracional** (artigo 13.º LEO) – Equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações.
- 4- **Não compensação** (artigo 15.º LEO) – Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza.
- 5- **Não consignação de receitas a despesas** (artigo 16.º LEO) – Não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.
- 6- **Especificação** (artigo 17.º LEO) – As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica. As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional, podendo os níveis mais desagregados de especificação constar apenas dos desenvolvimentos, nos termos da LEO.
- 7- **Estabilidade orçamental** (artigo 1.º) – Situação de equilíbrio ou excedente orçamental.
- 8- **Solidariedade recíproca** (artigo 12.º) – Obrigações de todos os subsectores, através dos seus organismos, a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade.
- 9- **Transparência orçamental** (artigo 19.º) – Existência de um dever de informação entre todas as entidades públicas.
- 10- **Princípio da sustentabilidade das finanças públicas** (artigo 11.º): Os subsectores que constituem as administrações públicas, bem como os organismos e entidades que os integram, estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade – capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública.
- 11- **Princípio da economia, eficiência e eficácia** (Artigo 18.º) – A assunção de compromissos e a realização de despesa pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem as administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia - na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

Ao Conselho de Gestão compete ainda:

- **O planeamento e a avaliação dos resultados da Comarca**, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º (acompanhamento e avaliação da actividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado);
- **Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal**, observados os limites fixados para a secretaria da Comarca;
- **Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão** que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios.

Tais matérias são decisivas na administração da Comarca, de modo a que se garanta uma verdadeira articulação entre os órgãos de gestão, bem como o cumprimento dos objectivos estabelecidos para a Comarca.

O relatório de gestão é publicitado nas páginas electrónicas dos Conselhos Superiores e do Ministério da Justiça.

IV. Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo é constituído pelo Presidente do Tribunal, que preside, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, pelo Administrador Judiciário, por um representante dos juízes da Comarca (eleito pelos seus pares), um representante dos magistrados do Ministério Público da Comarca (eleito pelos seus pares), um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na Comarca (eleito pelos seus pares), e um representante da Ordem dos Advogados (com escritório na Comarca) e um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na Comarca.

É ainda composto por dois representantes dos municípios integrados na Comarca e representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do Conselho, no máximo de três.

O Conselho Consultivo reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo Presidente do Tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros. Podem participar ainda nas reuniões do Conselho Consultivo, sem direito a voto, por convocação do respectivo Presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.

A participação de representantes dos utentes dos serviços de justiça e dos municípios integrados, bem como de quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação na Comarca, permite a este órgão

tomar conhecimento de questões da esfera societária da Comarca, tais como fenómenos localizados de criminalidade ou questões sociais, como a do isolamento social da população mais idosa.

Entre outras funções, compete ao Conselho Consultivo pronunciar-se sobre os planos anuais e plurianuais de actividades e relatórios de actividades, os regulamentos internos do Tribunal e dos juízos que o integram, questões administrativas e de organização da Comarca da competência do Juiz Presidente, as necessidades de recursos humanos do Tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, as necessárias alterações, dele dando conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Ministério da Justiça e à Ordem dos Advogados (Cfr. artigos 108.º e 109.º da LOSJ).

V. Gestão por objectivos

Os artigos 90.º e 91.º da LOSJ consagram a gestão por objectivos para o desempenho dos tribunais judiciais.

Para tal, o Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respectivas competências, objectivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o subsequente triénio.

O cumprimento dos objectivos estratégicos é monitorizado anualmente, realizando-se, para o efeito, reuniões entre as referidas entidades, com periodicidade trimestral, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objectivos assumidos.

O Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça articulam até 15 de Julho os objectivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância e para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público.

Para tanto, são ponderados os meios afectos à adequação entre os valores da referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objectivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual.

Os valores de referência processual reportam-se a valores de produtividade calculados, em abstracto, por magistrado e são revistos com periodicidade trienal.

No artigo 91.º da LOSJ mostram-se definidos os objectivos processuais.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca formula as propostas de objectivos de natureza processual, de gestão ou administrativa das Procuradorias e

departamentos do Ministério Público ali sediados, tendo em consideração os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos formulados para o ano subsequente.

As propostas devem ser apresentadas, até 15 de Outubro de cada ano, ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de Dezembro.

Os objectivos processuais da Comarca devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros factores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afectos ao funcionamento da Comarca e tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos.

Os objectivos processuais não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir em casos concretos e devem ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados (cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 91.º da LOSJ).

VI. Monitorização dos objectivos

A execução dos objectivos estratégicos e processuais requer uma análise cuidadosa do estado dos serviços, de modo a diagnosticar as situações que exijam a adopção de medidas de gestão. Torna-se, pois, fundamental, proceder à elaboração de relatórios de balanço, dos quais constem todos os aspectos a considerar para a efectivação dos objectivos, tais como pendências, atrasos processuais, decisões finais, e todas as tidas por relevantes para o efeito, bem como de proceder a reuniões periódicas com os Magistrados.

Reuniões essas em que, para além da discussão das questões mais críticas a demandar intervenção, se realcem também os aspectos positivos, de modo a dinamizar e galvanizar as equipas.

O acompanhamento da jurisprudência dos tribunais superiores, o conhecimento do resultado final do trabalho de cada um, devem também pautar uma coordenação que se pretende activa.

A dinamização de uma equipa é a tarefa que mais esforço exige de um coordenador.

Motivar implica muitas vezes realçar e valorizar a importância do trabalho de cada um na comunidade, a importância que qualquer processo ou procedimento, por simples que seja, tem na vida dos cidadãos interessados.

VII. Documentos hierárquicos

Numa magistratura hierarquizada os documentos hierárquicos são ferramentas de trabalho essenciais para o funcionamento do Ministério Público.

Os documentos hierárquicos a seguir referenciados são dos mais importantes para a actividade do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

Começamos por aquele que considero a trave mestra da actividade do Magistrado do Ministério Público Coordenador, porque respeitante ao funcionamento do Ministério Público no actual quadro legal resultante da entrada em vigor da Lei da Organização do Sistema Judiciário:

a) Orientação 112014, de 5 de Setembro da Procuradoria-Geral da República (anterior Despacho 2/2014)

Com a entrada em vigor da LOSJ e do respectivo diploma regulamentar, Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, sem que simultaneamente se tenha verificado a devida alteração aos Estatutos do Ministério Público, suscitaram-se, de imediato, diversas questões fundamentalmente relacionadas com o posicionamento do Magistrado do Ministério Público Coordenador na cadeia hierárquica do Ministério Público.

Tais questões foram mais evidentes nos Departamentos de Investigação e Acção Penal, sede de distrito judicial, dirigidas por magistrados com a categoria de Procurador-Geral Adjunto.

Considerando que a estrutura orgânica do Ministério Público (Procuradoria-Geral da República; Procuradoria-Geral Distrital e Procuradoria da República, agora Procuradorias da República de Comarca), se mantém a mesma, foi necessário disciplinar a actividade do funcionamento do Ministério Público.

Assim, entre outras orientações, foi determinado pela Procuradora-Geral da República que o Procurador-Geral Distrital é o superior hierárquico do Magistrado do Ministério Público Coordenador, nomeadamente para efeitos da alínea a) do n.º 2 do artigo 101.º da LSOJ.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige o Ministério Público da Comarca, incluindo os DIAP, sem prejuízo do poder hierárquico que os Directores dos DIAP das Comarcas sede dos Tribunais da Relação detêm sobre o respectivo DIAP.

Nos DIAP sede dos Tribunais da Relação compete ao Director do DIAP a efectiva direcção do departamento.

Deve, no entanto, articular-se com o Magistrado Coordenador de Comarca, de forma a que as obrigações legais sejam observadas.

É o caso dos atrasos processuais, dos objectivos fixados para o DIAP, da reafecção de magistrados do DIAP a outra secção da mesma Comarca.

Os magistrados que dirigem o DIAP das outras Comarcas, que não sejam sede dos Tribunais da Relação, exercem as suas funções sob a orientação e na dependência hierárquica do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 72.º do EMP e do n.º 3 do artigo 99.º, da LSOJ.

Ao Procurador da República com funções de coordenação geral do DIAP destas Comarcas, compete a gestão do departamento em termos definidos pelo magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca.

Os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas, exercem as suas funções sob a dependência hierárquica do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

b) Despacho da Procuradoria-Geral da República 3/2016, de 30 de Setembro: Define os objectivos estratégicos para o ano judicial 2016-2017 para todos os departamentos do Ministério Público

Para as Procuradorias da República das Comarcas foram fixados os seguintes objectivos estratégicos:

Qualidade na acção: Coordenação

- Reforçar a intervenção do Magistrado do Ministério Público Coordenador na promoção da agilização e articulação da actividade de todos os magistrados da Comarca na criação de redes de contacto e circuitos informais de partilha de informação e de boas práticas, na promoção da reflexão conjunta sobre as melhorias da actuação do Ministério Público.
- Reforçar a intervenção nos órgãos de gestão das Comarcas.
- Promover a articulação e coordenação entre jurisdições e a intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais.

Qualidade na acção: Reforço da direcção efectiva do inquérito:

- Avaliar a adequação da organização dos departamentos e secções de investigação e acção penal à estrutura da criminalidade na Comarca e eventuais propostas de alteração dirigidas aos Procuradores-Gerais Distritais, visando, nomeadamente, o melhor equilíbrio da distribuição processual e privilegiando a especialização,

designadamente quanto aos crimes de corrupção e à criminalidade económico financeira, à violência doméstica, aos abusos sexuais de crianças e à cibercriminalidade.

- Promover e desenvolver metodologias de definição do objecto do inquérito, da estratégia de investigação e de gestão processual.
- Melhorar, organizar e monitorizar procedimentos de articulação com os órgãos de polícia criminal.

Qualidade na acção: Visão integrada da intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais e instâncias:

- Melhorar e organizar procedimentos de ligação entre as fases de inquérito, instrução e julgamento (incluindo o recurso)
- Melhorar e organizar a ligação com a fase de execução das penas.
- Melhorar e organizar a ligação e a articulação com as instâncias superiores.

Qualidade na acção: Valorização da intervenção em julgamento:

- Organizar e monitorizar procedimentos que promovam a melhoria da qualidade da intervenção em julgamento.

Celeridade: Decisão de mérito em tempo útil

- Continuar a promover a aplicação dos institutos de simplificação processual.
- Melhorar a qualidade jurídica e técnica das decisões relativas à suspensão provisória do processo, promovendo a adequação e proporcionalidade das injunções aplicadas face aos crimes em causa e acompanhar e monitorizar a aplicação da Directiva e correcto preenchimento da base de dados da suspensão provisória do processo.
- Reduzir pendências excessivas mediante identificação das secções com volume excessivo de pendência e adopção de medidas de gestão processual e/ou de gestão de recursos humanos no sentido da redução da pendência para os níveis médios da Comarca.

ÁREAS PRIORITÁRIAS

➤ Protecção das vítimas:

- Desenvolver procedimentos processuais e organizacionais para uma efectiva protecção e informação da vítima de crime, designadamente das mais vulneráveis, com uma especial atenção à prestação de depoimentos e à necessidade de evitar a revitimização.

➤ Direitos das crianças e jovens:

- Melhorar, organizar e monitorizar o atendimento ao público, promovendo o atendimento pessoal pelo Magistrado e o atendimento eficaz para os casos urgentes.
- Melhorar, organizar e monitorizar os procedimentos de acompanhamento das CPCJs.
- Desenvolver procedimentos de articulação com as secções centrais de Família e Menores e com as entidades e instituições de assessoria e apoio.
- Assegurar as visitas de magistrados do Ministério Público a Centros Educativos e instituições de acolhimento.
- Monitorizar a aplicação da nova legislação de família e menores.

➤ Direitos dos trabalhadores:

- Melhorar, organizar e monitorizar o atendimento ao público, promovendo o atendimento pessoal pelo Magistrado e o atendimento eficaz para os casos urgentes, com especial atenção para o encurtamento dos tempos de atendimento.
- Promover e incentivar a iniciativa do Ministério Público enquanto representante dos Trabalhadores nas acções relacionadas com contratos individuais de trabalho.
- Promover a articulação com a jurisdição do Comércio, designadamente no que respeita aos processos de insolvência e recuperação de empresas e de revitalização.

➤ Jurisdição Cível:

- Promover e desenvolver a melhoria e qualidade técnico-jurídica da intervenção nas acções do Contencioso do Estado, organizando uma melhor articulação com a entidade estatal respectiva.

- Promover, incentivar e desenvolver a iniciativa relativamente às acções e procedimentos em defesa do consumidor, designadamente no que se refere à actividade em ambiente digital (*Internet*).
 - Melhorar, organizar e monitorizar a iniciativa processual em defesa dos incapazes, designadamente as acções de interdição, desenvolvendo mecanismos de articulação com as demais jurisdições.
- Jurisdição de Comércio:
- Melhorar, organizar e monitorizar o atendimento ao público e representação dos trabalhadores no âmbito das acções da sua competência, promovendo o atendimento pessoal pelo Magistrado e o atendimento eficaz para os casos urgentes.
 - Melhorar, organizar e monitorizar a articulação com a jurisdição do Trabalho.
- Jurisdição da Concorrência, Regulação e Supervisão:
- Melhorar, organizar e monitorizar a articulação com as entidades reguladoras, em especial no âmbito dos processos contraordenacionais.
- Jurisdição de Execução de Penas:
- Reforçar a articulação entre os tribunais de julgamento e a jurisdição de execução de Penas.
 - Reforçar a presença e o acompanhamento do Ministério Público nos estabelecimentos prisionais.

c) Directiva n.º 5/2014, de 19/11 da Procuradoria-Geral da República

Procede à delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público - As Directivas, as Instruções e as Ordens, nos seguintes termos:

"a) Directiva: Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público.

São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência de uma lacuna (integrativas).

b) Instrução: Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a actuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas directivas. Envolve directrizes de acção futura para casos que venham a produzir-se.

c) Ordem: Contém imposições vinculativas aos agentes de uma acção ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objecto, de e para a organização e operacionalidade dos respectivos serviços.

Determina competências para a emissão de Directivas, Instruções e Ordens de Serviço:

- ✓ O **Procurador-Geral da República**: no âmbito dos seus poderes de direcção, coordenação e fiscalização, tem a faculdade de emitir Directivas, Ordens e Instruções que versem sobre a actuação funcional dos respectivos magistrados [artigo 12.º, n.º 2, alínea b), do Estatuto do Ministério Público];
- ✓ O **Conselho Superior do Ministério Público** tem a faculdade de emitir Directivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República a emissão de Directivas a que deve obedecer a actuação dos magistrados [artigo 27.º, alíneas c) e d), do Estatuto do Ministério Público];
- ✓ Os **Procuradores-Gerais Distritais e Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos** têm a faculdade de, no âmbito da sua circunscrição, emitir Ordens e Instruções. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor a emissão de Directivas ao Procurador-Geral da República no que à actuação dos magistrados do Ministério Público diz respeito [artigo 58.º, n.º 1, alíneas a) e c), e 57.º, n.º 3, do Estatuto do Ministério Público];
- ✓ Os **Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República** têm a faculdade de emitir Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respectivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Directivas [artigos 101.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário e 63.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público, respectivamente].
- ✓ Todos os actos conformadores do efectivo exercício do poder hierárquico devem ser reduzidos a escrito.
- ✓ A divulgação interna dos actos e instrumentos de administração hierárquica, tal como determinado na Directiva n.º 1/2013, deverá ser objecto de publicitação no SIMP, no módulo «documentos hierárquicos», dando-se o devido destaque diferenciador quanto à origem da respectiva emanação."

d) Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 24 de Janeiro de 2017: Critérios gerais para a reafecção de Magistrados do Ministério Público, afectação de processos e inquéritos, e exercício cumulativo de funções

A introdução de um novo n.º 4 no artigo 101.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, por via da entrada em vigor da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, implicou que o Conselho Superior do Ministério Público estabelecesse os critérios gerais a que deve obedecer a reafecção de magistrados do Ministério Público a diferente tribunal, Procuradoria, juízo ou departamento, da mesma Comarca e ao exercício de funções em mais do que uma Procuradoria, juízo ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderando exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

A- Reafecção de magistrados [artigo 101.º, n.º 1, al. f), da LOSJ]

No caso de ser necessário reafectar um magistrado do Ministério Público a diferente tribunal, Procuradoria, juízo ou departamento da mesma Comarca, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da respectiva Comarca, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do art.º 101.º da LOSJ, elabora proposta fundamentada na qual se indique o magistrado a reafectar e os motivos e objectivos da reafecção.

Nessa proposta, o Coordenador pondera os factores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

A proposta é comunicada pelo Coordenador ao magistrado escolhido, por escrito e pela forma mais expedita, podendo este pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada da pronúncia do magistrado.

A reafecção não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

B- Afectação de processos e inquéritos [art.º 101.º, n.º 1, al. g), da LOSJ]

Sempre que se verifique a necessidade de afectar processos ou inquéritos a magistrado diferente do seu titular, ao abrigo do disposto na alínea g), do n.º 1 da LOSJ, o Coordenador profere despacho fundamentado, no qual indica os motivos e objectivos da afectação, observando as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a

proporcionalidade e o eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

O despacho é comunicado aos magistrados abrangidos pela afectação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

O despacho, acompanhado da sua comunicação aos magistrados abrangidos, bem como a pronúncia destes, é transmitido pelo Coordenador ao Procurador-geral Distrital, no mais curto espaço de tempo possível.

C- Exercício cumulativo de funções [artº 101.º, n.º 1, al. h), da LOSJ]

Sempre que se verifique a necessidade de algum magistrado do Ministério Público exercer funções em mais de uma Procuradoria, juízo ou departamento da mesma Comarca, ao abrigo do disposto na alínea h), do n.º 1 da LOSJ, o Coordenador elabora proposta fundamentada, na qual se indiquem claramente os motivos e objectivos da acumulação de funções.

Nessa proposta, o Coordenador pondera os factores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

A proposta é comunicada aos magistrados abrangidos pela acumulação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada das eventuais pronúncias.

O exercício cumulativo de funções não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

e) Outros documentos hierárquicos

- Directiva 1/2013, de Julho (Institui a obrigatoriedade do uso do Sistema de Informação do Ministério Público nas comunicações hierárquicas).
- Ordem de serviço da PGR 4/2015, de 28 de Maio (Define as regras a que obedece o registo de expediente na área criminal).
- Directivas 1/2014, de 15 de Janeiro e 1/2015, de 30 de Abril (Estabelece regras sobre a tramitação do inquérito nos casos em que se aplica a suspensão provisória do processo).

- Directiva 1/2016, de 29 de Janeiro (Estabelece regras sobre a tramitação do inquérito nos casos em que se aplica o processo sumaríssimo).

As directivas referidas, respeitantes à suspensão provisória do processo e ao processo sumaríssimo, reflectem a intenção político-criminal de que no tratamento da pequena criminalidade se privilegiem soluções de consenso, sem os custos de uma estigmatização e de um aprofundamento da conflitualidade no contexto de uma audiência formal, sendo de salientar que, nos últimos anos, se tem assistido a um incremento substancial da aplicação destes mecanismos legais.

Tal incremento revela uma dinâmica de crescente inovação e aperfeiçoamento no Ministério Público, com uma importância social extraordinária ao nível de prevenção geral e prevenção especial, dando assim cumprimento a um dos objectivos estratégicos e processuais definidos pela Procuradoria-Geral da República e pelas Procuradorias de Comarca.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

3. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca: Magistrado e Coordenador, competências, instrumentos hierárquicos

Agostinho Francisco de Sousa Fernandes



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR

3. MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR: MAGISTRADO E COORDENADOR, COMPETÊNCIAS, INSTRUMENTOS HIERÁRQUICOS

Agostinho Francisco de Sousa Fernandes*

1. Magistrado-Coordenador, Coordenador-Magistrado
2. Competências de direção, gestão processual, administrativas e funcionais - art.º 101.º, n.º 1, da LOSJ
3. Outras funções
 - 3.1. Conselho de Gestão da Comarca - artigo 108.º, n.º 1, da LOSJ
 - 3.2. Conselho Consultivo - art.º 109.º da LOSJ
4. Instrumentos hierárquicos

1. Magistrado-Coordenador, Coordenador-Magistrado

A Lei da Organização do Sistema Judiciário – Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (doravante designada pela sigla LOSJ), estabelece nos artigos 99.º e 100.º que os serviços do Ministério Público de cada Comarca são dirigidos por um Magistrado do Ministério Público Coordenador (daqui em diante designado por Coordenador), nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, renovável por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior do Ministério Público, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na Comarca.

A mesma LOSJ enuncia os requisitos exigidos que devem preencher os magistrados a nomear para tal função: podem ser nomeados Procuradores-Gerais-Adjuntos no exercício efetivo de funções e que possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço ou Procuradores da República no exercício efetivo de funções, com 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom.

Exige-se, pois, aos candidatos ao cargo de Magistrado do Ministério Público longa experiência nos tribunais e mérito.

A exigência de longa experiência nos tribunais justificar-se-á certamente por se pretender que a função seja exercida por alguém que vem exercendo desde há muito efetivamente funções como magistrado nos tribunais, verdadeiramente conhecedor da realidade dos tribunais, mas também porque se pretenderá que o nomeado seja, mais do que um coordenador, um verdadeiro magistrado, evitando-se, deste modo, a nomeação de magistrados afastados, de facto, da magistratura há longos anos, ainda que ocupando cargos elevados na Administração Pública e, como tal, de certo modo, sujeitos, com certos limites, à hierarquia própria do comum dos funcionários públicos.

* Procurador da República – Comarca de Viana do Castelo.

A coordenação de magistrados deve ser feita por outros magistrados que trabalham no sistema.

O legislador quis que o cargo fosse exercido por um magistrado, mas não por um magistrado “qualquer”.

O requisito do mérito terá a sua justificação, óbvia, quanto a nós, na circunstância de se tratar de condição essencial para que o magistrado seja reconhecido pelos seus pares.

A fixação de um período curto para o mandato e a limitação de uma única possível renovação acentua a nota de que se pretende que o cargo seja entendido por quem o exerce como uma verdadeira função de magistrado, a quem são atribuídas competências e responsabilidades, transitoriamente, de um gestor. O cargo de Coordenador não pode ser entendido como um lugar de carreira.

A estes dois requisitos, o legislador acrescentou um terceiro, a frequência de um curso, com a finalidade de possibilitar ao magistrado a aquisição de alguns conhecimentos e competências em matéria de organização judiciária, vista no seu conjunto, e de gestão.

A possibilidade de a comissão de serviço ser renovada uma única vez reforça a ideia de que não se pretende que os nomeados deixem de ser definitivamente magistrados “a todo o tempo”.

Em suma, a nova figura do Coordenador:

– É, na sua essência, a de um magistrado que também é um gestor, alguém a quem se pede que além de ser magistrado seja também um gestor de recursos humanos e materiais, e a quem, por consequência, para o correto exercício do cargo, se exige outras competências, que não as exclusivas de um magistrado;

– Não deve ser entendida como a de um gestor (coordenador) com reduzidas competências e atribuições enquanto magistrado, a de um gestor que “por acaso” é igualmente magistrado, embora aqui o “acaso” corresponda precisamente às funções que lhe estão cometidas na referida lei, no Estatuto dos Magistrados do MP e noutros diplomas;

– É, antes de tudo o mais, a de um magistrado chamado a exercer transitoriamente funções de gestor de todos os recursos de uma Comarca, sem prejuízo de um conjunto de entidades que, a montante¹, participam na mesma gestão;

¹ A arquitetura hierárquica do Ministério Público, em forma de pirâmide, compreende a Procuradoria-Geral da República (PGR), que é constitucionalmente, o órgão superior do Ministério Público, sendo presidida pelo/a Procurador/a Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, com competências em matéria disciplinar e na área de gestão processual, as Procuradorias-Gerais Distritais, dirigidas por um/a Procurador/a-Geral Distrital, que, na área das respetivas circunscrições, designadamente dirigem, coordenam e fiscalizam a atividade do MP, bem como coordenam e fiscalizam a atividade dos órgãos de polícia criminal, e as Procuradorias da República de Comarca, dirigidas por um/a magistrado/a do Ministério Público Coordenador (Coordenador/a), a quem compete, designadamente, na área da respetiva circunscrição, dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público, assim como coordenar e fiscalizar a atividade dos órgãos de polícia criminal.

– O exercício concreto do cargo deve ser norteado por esta ideia ou princípio (no fundo, são as concretas pessoas que chamadas a desempenhar o cargo, mais do que a lei, que lhe definem ou definirão os seus precisos contornos).

O Coordenador exerce outras competências, além das previstas na LOSJ, que correspondem plenamente à sua condição de magistrado e que reforçam a ideia acima exposta.

Assim, nos termos da lei processual penal:

– Decide definitivamente, sem obediência a formalismo especial, as declarações de impedimento e os seus requerimentos, bem como os requerimentos de recusa e os pedidos de escusa que lhe são dirigidos – art.º 54.º, n.º 2, do Código de Processo Penal;

– Decide definitivamente conflitos sobre a competência, quando o conflito envolve só magistrados ou outros agentes que superintende – art.º 266.º, n.º 3, do Código de Processo Penal;

– Pode intervir por sua iniciativa no inquérito, em caso de arquivamento decidido por magistrado que superintende, ordenando, no prazo de 20 dias a contar da data em que a abertura de instrução já não puder ser requerida, seja formulada acusação ou que as investigações prossigam, indicando, neste caso, as diligências a efetuar e o prazo para o seu cumprimento – art.º 278.º n.º 1, do Código de Processo Penal (a intervenção pode ter lugar ainda a requerimento do assistente ou do denunciante com a faculdade de se constituir assistente no prazo previsto para apresentação do requerimento de abertura da instrução – mesmo art.º 278.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Penal).

– Compete-lhe também decidir reclamações dos despachos dos seus subordinados que deferirem ou recusar a reabertura do inquérito com fundamento na existência ou inexistência de novos elementos de prova que invalidam ou não os fundamentos invocados em despacho de arquivamento proferido por Magistrado do MP que lhe esteja subordinado – art.º 279.º do Código de Processo Penal.

No processo penal, a lei parece ser bastante clara no que concerne à intervenção hierárquica e ao poderes-deveres do superior hierárquico no âmbito do inquérito.

O Coordenador, enquanto superior hierárquico, não pode determinar que o inquérito seja conduzido num certo sentido ou que seja proferida decisão final de arquivamento ou de acusação, aquando do despacho de encerramento, porque isso colidiria com a autonomia interna, a autonomia do magistrado no âmbito do processo, mas nenhum entrave legal existirá a que o Coordenador, no exercício dos seus poderes de direção, determine ao seu subordinado que dê prioridade ao despacho dum dado processo, designadamente porque não é movimentado há demasiado tempo, ou mesmo que fixe um determinado prazo para o seu despacho.

No âmbito da jurisdição tutelar, pode intervir hierarquicamente, determinando o prosseguimento do processo tutelar educativo, em caso de arquivamento por magistrado que superintende, tal como se prevê no artigo 88.º da Lei n.º 166/99, de 14 de setembro – Lei Tutelar Educativa².

Na jurisdição laboral, pode intervir, como superior hierárquico, nos casos em que o Magistrado do MP junto do Tribunal do Trabalho recusa o patrocínio a trabalhadores ou outras entidades que, em princípio, deve patrocinar, por reputar as suas pretensões infundadas ou manifestamente injustas ou por considerar que o trabalhador pode recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente, ordenando ao seu subordinado que assegure o patrocínio por este recusado³.

A estas competências acresce o poder de avocar processos, independentemente da sua natureza, nos termos do art.º 79.º do Estatuto do Ministério Público.

E é tido como pacífico que o Coordenador pode assumir pessoalmente qualquer processo de inquérito, caso entenda, por exemplo, que a sua intervenção se justifica pela especial complexidade e a repercussão social do caso, como pode substituir pontualmente qualquer magistrado ausente.

O Coordenador pode exercer todo um conjunto de competências que anteriormente eram normalmente assumidas pelo Procurador da República Coordenador de Círculo.

Todavia, a área das Comarcas e os recursos humanos que cada Coordenador tem agora de gerir são, salvas raras exceções, muito maiores.

O Coordenador sucedeu naturalmente ao Procurador da República Coordenador de Círculo⁴. O art.º 101.º da LOSJ, sobre o qual nos debruçaremos de seguida, não esgota, de modo algum, todo o leque de competências do Coordenador.

² Art. 88º: No prazo de 30 dias, contado da data da notificação do despacho de arquivamento, o imediato superior hierárquico do Ministério Público pode determinar o prosseguimento dos autos, indicando as diligências ou a sequência a observar.

³ Código de Processo do Trabalho - Artigo 8.º, “Recusa do patrocínio”:

“1 - O Ministério Público deve recusar o patrocínio a pretensões que repete infundadas ou manifestamente injustas e pode recusá-lo quando verifique a possibilidade de o autor recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente.

2 - Quando o Ministério Público recusar o patrocínio nos termos do número anterior, deve notificar imediatamente o interessado de que pode reclamar, dentro de 15 dias, para o imediato superior hierárquico.”

⁴ Já a figura do Juiz Presidente surge no novo figurino da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, praticamente despido de funções jurisdicionais.

2. Competências de direção, gestão processual, administrativas e funcionais – art.º 101.º, n.º 1, da LOSJ

A LOSJ no art.º 101.º, n.º 1, enuncia um conjunto de competências de direção, gestão processual, administrativas e funcionais do Coordenador.

Nos termos desta norma, compete ao Coordenador:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República e entre Procuradores-Adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;

- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais;
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
- n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
- o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
- q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
- r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

A aplicação de algumas destas medidas, porque têm como destinatários ou podem afetar magistrados, só é possível verificado determinado circunstancialismo e exige fundamentação e audição dos magistrados interessados.

O Coordenador, se não age propriamente como magistrado, deve agir como um gestor profundamente conhecedor da condição de magistrado.

Vejamos em que circunstâncias podem ser aplicadas e qual o procedimento de aplicação das medidas de reafetação de magistrados, a afetação de processos e a acumulação de funções, previstas nas alíneas f), g) e h) do n.º 1 do citado art.º 101.º.

A medida da al. f) deve ser fundamentada em exigências de equilíbrio da carga processual e de eficiência dos serviços.

Esta e as medidas de afetação de processos e de acumulação de funções devem ser precedidas da audição dos magistrados a reafetar, a quem serão afetados determinados processos ou que serão incumbidos de cumprir funções diferentes, Procuradorias, secções ou departamento da Comarca.

O legislador deixou bem expresso no n.º 4 do art.º 101.º da LOSJ que as medidas de reafetação de magistrados e a afetação de processos são verdadeiramente excepcionais, tendo como finalidade (única) responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias e devendo ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço. Além disso, tais medidas, não podem implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

A proteção conferida ao magistrado a quem se dirige a medida é simultaneamente a garantia da preservação da sua autonomia.

O Conselho Superior do Ministério Público, através de Deliberação de 24 de janeiro de 2017, estabeleceu critérios gerais, vinculativos, para situações de reafetação de magistrados do Ministério Público ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 101.º, da Lei nº 62/2013, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 40.º-A/2016, de 22 de dezembro, bem como para a afetação de processos e para o exercício cumulativo de funções, medidas previstas, respetivamente, as alíneas g) e h) do mesmo número e artigo.

Assim, em síntese, quando haja necessidade de reafetação de magistrados, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 101.º, da LOSJ, o Coordenador da Comarca elabora proposta fundamentada, na qual indica o magistrado a reafetar e os motivos e objetivos da reafetação – Critério 1.º.

Na proposta o Coordenador pondera os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafetar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado – Critério 2.º.

Ao magistrado escolhido é dada oportunidade de se pronunciar: por escrito e pela forma mais expedita é-lhe dado conhecimento da proposta, podendo o magistrado pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas – Critério 3.º.

A proposta do Coordenador, acompanhada da eventual pronúncia do magistrado, é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público – Critério 4.º.

A reafetação não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte – Critério 5.º.

A fixação de um limite temporal máximo de duração da reafetação não consta da LOSJ, nem do atual Estatuto do MP, mas caberá no leque de competências assinaladas ao CSMP no art.º 166.º da LOSJ e 27.º do EMP, enquadrando-se, s. m. o., especificamente nas indicadas das als. a) e c) daquele artigo 166.º, com a mesma redação das correspondentes alíneas do art.º 27.º do EMP: “Compete ao Conselho Superior do Ministério Público: a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público, com exceção do Procurador-Geral da República; c) Deliberar e emitir diretivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros”.

O projeto de Estatuto do Ministério Público que se encontra em discussão – projeto de proposta de lei, que consultamos em 7 de julho de 2017, contempla expressamente esta situação no n.º 3 do art.º 70.º: “ A reafetação caduca ao fim de 6 meses, não podendo ser renovada quanto ao mesmo magistrado, sem o assentimento deste, antes de decorridos três anos.”

O CSMP, na citada deliberação, “generosamente”, estendeu este procedimento a outras situações de reafetação da sua própria iniciativa ou da de outro superior hierárquico, estabelecendo que “ Nos casos em que a iniciativa da reafetação não seja da autoria do Coordenador, mas de outro superior hierárquico ou de iniciativa do Conselho Superior do Ministério Público, seguem-se, com as necessárias adaptações, os procedimentos enunciados nos números anteriores”⁵.

A afetação de processos ou inquéritos a magistrado diferente do seu titular, ao abrigo do disposto na alínea g), do n.º 1, do art.º 101.º da LOSJ, cabe ao Magistrado do MP Coordenador, através de despacho fundamentado, do qual têm de constar obrigatória e claramente os motivos e objetivos da afetação e que observará as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a proporcionalidade e o eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado, despacho que é comunicado aos magistrados abrangidos pela afetação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas – Critérios 7.º e 8.º.

De acordo com a Deliberação de 24 de janeiro de 2017 o despacho, acompanhado da sua comunicação aos magistrados abrangidos, bem como a pronúncia destes, é depois transmitido

⁵ Nesta parte, a citada Deliberação de 24 de janeiro de 2017 afigura-se-nos de duvidosa legalidade, porque essa competência terá sido atribuída exclusivamente ao Magistrado do MP Coordenador da Comarca - art.º 101.º, n.º 1, al. f), da LOSJ -, opção que se coaduna com o carácter verdadeiramente excecional, que tem como finalidade única responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, do conhecimento privilegiado do Magistrado do MP Coordenador. A proposta de lei relativa ao novo Estatuto do MP não sana esta aparente ilegalidade: Artigo 69.º, “Direção”, “1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 64.º, compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca: k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral distrital, a reafetação de magistrados do Ministério Público”; Artigo 70.º, “Reafetação de magistrados, afetação de processos, acumulação de serviço e cumulação”, “6. O Conselho Superior do Ministério Público define e publicita os critérios gerais a que devem obedecer as decisões mencionadas nas alíneas k), l) e m) do artigo 69.º, considerando o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição do serviço e a proibição da existência de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado”; Artigo 29.º, “Competência”, “Compete ao Conselho Superior do Ministério Público: k) Exercer as competências previstas no n.º 5 do artigo 66.º, nas alíneas k) e m) do n.º 1 do artigo 69.º, do n.º 6 do artigo 70.º e do artigo 141.º” (sublinhado nosso).

pelo Coordenador ao Procurador-Geral Distrital, no mais curto espaço de tempo possível – Critério 9.^o⁶.

Finalmente, no que concerne ao exercício cumulativo de funções, ao abrigo do disposto na alínea h), do n.º 1, do art.º 101.º, da LOSJ, o Magistrado do MP Coordenador elabora proposta fundamentada, indicando expressamente os motivos e objetivos da acumulação de funções, ponderando, para o efeito, fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado – Critérios 10.º e 11.º.

Os magistrados abrangidos pela acumulação podem pronunciar-se sobre a proposta, por escrito, no prazo de 48 horas – Critério 12.º.

A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada das eventuais pronúncias – Critério 13.º.

O CSMP prevê a possibilidade de a iniciativa da acumulação não ser da autoria do Magistrado do MP Coordenador, mas de outro superior hierárquico ou de iniciativa do próprio CSMP, estabelecendo que, em tais circunstâncias se observam, com as necessárias adaptações, os procedimentos acima enunciados – Critério 14.º⁷.

Finalmente, o CSMP veio estabelecer, sem censura, atento o disposto no artigo 166.º, als. a) e c), da LOSJ, art.º 27.º, als. a) e c), do EMP – que o exercício cumulativo de funções não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

As competências elencadas nas alíneas f), g) e h) do n.º 1 da LOSJ são de natureza gestonária, não assumindo o Magistrado do MP Coordenador, quando as exerce, propriamente a veste de magistrado. Quando as exerce, o Magistrado do MP Coordenador é um gestor. Porém, toda a experiência acumulada como magistrado é, no mínimo, facilitadora da prolação de decisões justas, suscetíveis de desencadear a adesão dos magistrados destinatários e também de, por

⁶ Nesta parte, a citada Deliberação do CSMP é, s.m.o., igualmente de duvidosa legalidade. Em nosso entender, resulta da lei que o despacho do Magistrado do MP Coordenador deve ser precedido da audição dos magistrados visados – art.º 101º, nº 3, da LOSJ -, não prevendo a lei a intervenção de qualquer outro superior hierárquico. Os magistrados visados são auscultados sobre a afetação de processos projetada pelo Magistrado do MP Coordenador que depois decide. A decisão do Magistrado do MP Coordenador não carecerá de ratificação, expressa ou tácita, do Procurador-Geral Distrital, nem este a poderá revogar. O CSMP estará a subverter a lei. Se para a reafetação de magistrados, cabe ao Magistrado do MP Coordenador propor, para a reafetação de processos compete-lhe decidir. A proposta de lei relativa ao novo Estatuto do MP não elimina esta também aparente ilegalidade: V. artigos citados na nota anterior, designadamente a al. a al. l) do art. 69º - “Afetar processos ou inquéritos para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular”.

⁷ Trata-se, a nosso ver, aparentemente, de uma previsão “contra legem”, valendo aqui “mutatis mutandi” as considerações anteriormente produzidas acerca da reafetação de magistrados.

Tal aparente legalidade não será corrigida pela proposta de lei relativa ao novo Estatuto do MP: V. artigos citados na nota anterior, designadamente a al. a al. m) do art.º 69.º - “Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital, o exercício de funções de magistrados em mais de um tribunal, Procuradoria ou secção de departamento da mesma Comarca”.

essa via, potenciar a qualidade do serviço prestado à comunidade⁸ e de, em determinados casos, minorar os prejuízos decorrentes da inexistência de magistrados, em número insuficiente, num certo momento.

O acompanhamento do movimento processual, previsto na alínea a), não se pode reduzir a uma monitorização estatística, na medida em que o juízo sobre processos pendentes por tempo considerado excessivo ou não resolvidos em prazo considerado razoável é de índole jurídica. A conclusão de que determinado processo está pendente há demasiado tempo, ainda não resolvido, como seria razoavelmente de esperar, pressupõe uma análise casuística das situações, à luz do Direito. Na fixação de um prazo razoável para a conclusão de um inquérito, por exemplo, haverá que sopesar o objeto do processo – designadamente, quantos crimes estão em investigação e qual a sua complexidade – e as pertinentes diligências de investigação a realizar, ponderação só ao alcance de um jurista.

Esse mesmo poder está previsto para o processo penal no art.º 276.º, já que esta norma exige do superior hierárquico uma análise do caso concreto para a sua decisão. Sem tal análise, não pode o superior hierárquico considerar justificado ou injustificado o atraso, fixar prazo necessário para a conclusão do inquérito ou avocá-lo.

O acompanhamento processual previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 101.º autorizará o Magistrado do MP Coordenador a adotar medidas de natureza semelhante às enunciadas no Código de Processo Penal noutros domínios de atuação do MP.

Por exemplo, poderá o Magistrado do MP Coordenador fixar prazo para que seja interposta ação cível em representação do Estado ou de interesses difusos, depois de verificar que os elementos necessários já foram colhidos no âmbito de um determinado processo administrativo.

Uma ordem desta natureza não brigará com a autonomia do magistrado destinatário, podendo, no entanto, este recusá-la se reputar o pedido a formular é manifestamente infundado ou injusto.

A mesma consideração vale para a competência enunciada na al. b) do n.º 1 do art.º 101.º da LOSJ, porquanto a avaliação da qualidade da resposta dos serviços, na parte respeitante às decisões dos magistrados, se avaliada com rigor, não poderá assentar exclusivamente em dados estatísticos.

⁸ Richard Branson, fundador do grupo Virgin, terá dito *“Clients do not come first. Employees come first. If you take care of your employees, they will take care of the clients”*, o que se poderá traduzir, eventualmente com erro, mas sem desvirtuar o pensamento, como “Os clientes não estão em primeiro. Os empregados estão em primeiro. Se cuidarmos dos empregados, eles cuidarão dos clientes”. Pensamento que também deverá, a par de outros, enformar a atuação dos dirigentes da Administração Pública. No campo dos Tribunais, diríamos que os “empregados” (magistrados, funcionários e outros colaboradores) devem ser considerados, por quem dirige, coordena, como tão importantes quanto os “clientes” (os cidadãos, o “Povo” do art.º 202.º da Constituição da República Portuguesa).

As reuniões de planejamento e avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, que ao Magistrado do MP Coordenador incumbe promover – conforme dispõe a citada al. c) do n.º 1 do art.º 101.º - devem ser, continuar a ser – porque, de acordo com a nossa experiência, sempre foram – espaço de debate de questões jurídicas prementes surgidas no quadro da circunscrição que importa resolver uniformemente, evitando-se soluções díspares para casos substancialmente iguais, o que, quando ocorre, gera na comunidade um sentimento de desconfiança em relação à Justiça⁹.

Como é consabido, o Ministério Público é formado por um corpo único de magistrados hierarquicamente organizados, vinculados na sua ação a critérios de estrita legalidade e objetividade. Na realidade, os magistrados do MP têm, salvo raríssimas exceções, a perfeita noção da sua condição. Sendo a magistratura do MP uma magistratura de iniciativa e de impulso, as concretas ações são frequentemente, na ausência de diretivas, voluntariamente concertadas.

Não desconhecemos que ao Magistrado Coordenador da Comarca está vedado emitir diretivas, instrumento hierárquico a que nos referiremos adiante e o único que pode conter comandos e critérios gerais de interpretação de normas.

Todavia, através de recomendações ou orientações é possível traçar diretrizes relativamente à interpretação de normas jurídicas e à sua aplicação concreta, desde que a emissão seja precedida de debate das questões.

O correto exercício de funções de Magistrado Coordenador dependerá, a nosso ver, de um conhecimento sempre atualizado do estado dos serviços, do volume e da natureza dos processos distribuídos a cada magistrado, das eventuais dificuldades de tramitação de determinados processos, dos recursos ao dispor de cada magistrado para o cumprimento cabal das suas obrigações estatutárias, das especificidades de cada unidade orgânica e até das condições pessoais de cada magistrado.

Sem conhecimento, não há coordenação.

Conhecimento que o Magistrado Coordenador deve procurar, quando a informação não lhe é trazida pelos magistrados que coordena, por imposição legal ou por livre iniciativa destes, ou por quaisquer outras entidades, através de dados estatísticos e mediante solicitação dirigida a quem possui a informação ou a pode fornecer, solicitação que poderá ser formal, mas igualmente informal, aquando de visitas às diversas unidades da Comarca. Só uma coordenação de proximidade possibilitará o conhecimento e a mobilização dos magistrados para a concretização dos objetivos fixados.

O Coordenador deve liderar em rede, buscando consensos e dinamizando vontades, numa lógica de partilha em equipa.

⁹ A expressão “Cada cabeça, sua sentença” quando referida à ação da justiça é geralmente acompanhada de um sentimento de desconfiança e de insegurança em relação aos Tribunais.

Num quadro de reconhecida carência de magistrados e de funcionários, exige-se especial cuidado ao Magistrado do MP Coordenador na gestão de tais recursos.

O Coordenador deve ser um facilitador do exercício de funções pelos magistrados que coordena, buscando soluções equilibradas, justas e equitativas em matéria de distribuição de serviço, promovendo a partilha de experiências e a implementação de metodologias de trabalho que permitam a resolução mais rápida e menos onerosa (com menos meios, atenta a reconhecida escassez dos meios postos à disposição dos tribunais e do MP em particular), sem perda da qualidade dos despachos, em termos de correção ou acerto das decisões, embora eventualmente com menor qualidade, em termos teóricos.

O Coordenador deve defender a independência e a autonomia de cada magistrado, contribuindo para que lhe seja assegurado um espaço de liberdade para a decisão.

Os magistrados do MP gozam de autonomia e regem-se por princípios de legalidade e objetividade, o que significa que tanto no domínio processual estrito como de condução processual, nada poderá perturbar a sua decisão.

O MP é um órgão composto por magistrado dotados de um grau elevado de liberdade de decisão individual, ainda que responsáveis e hierarquicamente organizados.

A par da vertente coletiva há também uma vertente individual da autonomia funcional do Ministério Público¹⁰.

A liberdade para a decisão não implica qualquer situação jurídico-administrativa de privilégio pessoal para os magistrados, mas corresponde antes a uma exigência do povo, da comunidade, que os magistrados servem.

A autonomia não é, todavia, incompatível com uma gestão por objetivos, necessariamente também quantitativa. O mérito que se deve premiar e privilegiar também é aferido quantitativamente.

Quem presta serviço público tem de prestar contas. A autonomia do MP tem de ceder face à responsabilização do MP perante os cidadãos que lhe conferem legitimidade e órgãos democráticos que representam os cidadãos¹¹.

¹⁰ “Remetida para o estatuto orgânico, a autonomia do Ministério Público é afirmada em face do Executivo (central, regional ou local) e caracterizada pela vinculação a critérios de legalidade e objetividade, embora com exclusiva sujeição dos magistrados às diretivas, ordens e instruções previstas nesse estatuto. Autonomia externa conjuga-se com a hierarquia interna ... Se alguma doutrina pretende a qualificação do Ministério Público como integrado no Poder Judicial, sendo um órgão judicial, embora esquecendo que assim ficariam de fora amplas funções que hoje lhe estão cometidas – para nós, mais adequada nos parece a de órgão do Estado ou de Justiça – o que, porém, não se duvida é da sua independência (teórica) em face do Executivo, criando-se condições para a aplicação igualitária da lei da todos os cidadão, obviamente incluídos os membros do Executivo, se for caso disso. Só um modelo que garanta aos agentes do Ministério Público a completa liberdade de consciência para agir, aliada a uma sólida preparação profissional e moral, para além da estabilidade na sua carreira (o que tem assento na CRP), livre de arbítrios de afastamento concreto de processos, mais ou menos dissimulados, permitirá um completo distanciamento do Governo e de interesses político-partidários, proporcionando uma postura de objetividade e independência na aplicação da lei” (A. Lourenço Martins, “Ministério Público: Em busca de um porto mais seguro”, compilação “Ministério Público: Que futuro”, INCM, 2012).

O dever de prestar contas à comunidade recai sobre ao MP, como recai sobre todo o Poder Judicial, estruturado com base no princípio democrático.

Ao Coordenador cabe monitorizar o desenvolvimento dos objetivos processuais fixados.

A dimensão quantitativa não pode, todavia, implicar a desvalorização da dimensão qualitativa. E um Coordenador, porque magistrado, não pode reduzir a sua ação a mera contabilidade de processos e decisões.

Não se pode aferir somente a bondade do sistema de justiça a partir da lógica da estatística e dos números, só porque a qualidade é muito mais difícil de iluminar e de premiar.

Diremos, por isso, que magistrado coordenador procurará convocar a cada momento a dimensão qualitativa da atuação do Ministério Público que a própria lógica da tecnologia, da estatística, da informática, tende a fazer ignorar.

O Coordenador deve estimular uma atuação dos magistrados que dirige voltada para o cidadão, para a comunidade, que os tribunais, no seu todo, incluindo o MP, devem servir. Os tribunais existem para servir. Agem em nome do Povo, não entidade abstrata, mas a comunidade de um certo tempo, composta por pessoas concretas, que lhes confiou a administração da Justiça, e a quem têm de servir.

A competência da al. p) – “Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais” – só será corretamente exercida se o Magistrado do MP Coordenador nela implicar a sua condição de magistrado.

Nas demais alíneas do n.º 1 do art.º 101.º da LOSJ, poderemos identificar competências de cariz gestor ou quase exclusivamente gestor.

¹¹ É inevitável a colisão entre o princípio liberal da independência do Poder Judicial e o princípio democrático da “*accountability*”. Este termo – *Accountability* – pode ser traduzido “como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização Também traduzida como prestação de contas, significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por qual motivo faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes” (Wikipédia).

3. Outras funções

A LOSJ atribui outras funções ao Coordenador.

3.1. Conselho de Gestão da Comarca - artigo 108.º, n.º 1, da LOSJ.

O Coordenador integra o Conselho de Gestão da Comarca, juntamente com o Juiz Presidente do Tribunal, que preside, e o Administrador Judiciário.

Para garantia da plena articulação entre os órgãos de gestão, bem como do cumprimento dos objetivos estabelecidos para a Comarca, estão sujeitas a deliberação do Conselho de Gestão um conjunto de matérias, enunciadas no n.º 2 do 108.º da LOSJ.

A estrutura tripartida dos tribunais de primeira instância é uma das características de novo modelo de gestão das Comarcas.

Se em relação ao conjunto e competências atribuídas ao Coordenador no art.º 101,º da LOSJ podemos estabelecer uma correspondência com o conjunto de competências que, na prática, vinham sendo exercidas pelo Procurador da República Coordenador de Círculo, o mesmo não se pode afirmar quanto ao Conselho de Gestão.

O Magistrado do MP Coordenador insere-se numa cadeia hierárquica que se manteve no essencial e é constituída agora pela PGR, CSMP, Procuradorias-Gerais Distritais e Procuradorias da República de Comarca.

O Conselho de Gestão é, na verdade, um órgão completamente novo.

Nesse órgão, o Coordenador deve procurar fazer funcionar o princípio da cooperação previsto no art.º 24.º do Regulamento da LOSJ – Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, nestes termos: “O exercício das funções dirigentes atribuídas ao Presidente do Tribunal, ao Coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos Procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao Administrador Judiciário e restantes membros do Conselho Consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação.”

O Coordenador, integrado na hierarquia do Ministério Público, tem de se relacionar com o Juiz Presidente e o Administrador, na procura das melhores soluções para as questões da Comarca, que terão sempre de se harmonizar com as instruções transmitidas pelos órgãos superiores do MP.

A gestão tripartida deve ser valorizada, pois o Conselho deve ser a porta para o contacto com a cidadania e com a comunidade em que se insere o Tribunal.

3.2. Conselho Consultivo – art.º 109.º da LOSJ

O Coordenador integra ainda o Conselho Consultivo, com a composição e o funcionamento previstos no art.º 109.º da LOSJ.

Além do Coordenador, integram este órgão, com funções meramente consultivas, o presidente do Tribunal, que também o preside, o Administrador Judiciário, um representante dos juízes da Comarca (eleito pelos seus pares), um representante dos magistrados do Ministério Público da Comarca (eleito pelos seus pares), um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na Comarca (eleito pelos seus pares), um representante da Ordem dos Advogados, (com escritório na Comarca), um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na Comarca, dois representantes dos municípios integrados na Comarca e representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do Conselho, no máximo de três.

É através deste órgão que o Presidente do Tribunal de Comarca e o Conselho de Gestão prestam contas e auscultam outros operadores judiciários e a comunidade sobre o funcionamento dos diversos serviços da Comarca.

Além de dar parecer, designadamente, sobre os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades, os regulamentos internos, questões administrativas e de organização e funcionamento da Comarca, as necessidades de recursos humanos, e o orçamento, compete ainda ao Conselho Consultivo pronunciar-se, entre outras matérias, sobre a evolução da resposta do Tribunal às solicitações e expectativas da comunidade, as condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal, a utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços, a resolução de problemas de serviço suscitados pelos representantes das profissões judiciárias ou apresentados por qualquer um dos seus membros, as reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do Tribunal de Comarca ou de algum dos seus serviços, bem como sobre o funcionamento do regime de acesso ao direito, estudando-as e apresentando ao Presidente do Tribunal, ao Magistrado Coordenador do Ministério Público, ao Diretor-geral da Administração da Justiça e ao representante da Ordem dos Advogados sugestões ou propostas destinadas a superar deficiências e a fomentar o seu aperfeiçoamento – art.º 110.º da LOSJ.

4. Instrumentos hierárquicos

Quais os instrumentos hierárquicos de que dispõe o Coordenador?

O Coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca emitindo ordens e instruções, como refere expressamente a lei – art.º 101.º, n.º 1, da LOSJ.

A Diretiva 5/2014, de 19/11/2014, da PGR, procedeu à definição e delimitação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público.

Quanto à ordem, refere a Diretiva que “Contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.”

Sobre a instrução, diz-se na Diretiva que “Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolve diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.”

O campo de aplicação da instrução é delimitado negativamente pelo âmbito de aplicação da Diretiva.

A diretiva “Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência uma lacuna (integrativas).”

Uma instrução nunca poderá versar sobre questões de interpretação de normas ou de integração de lacunas.

A PGR e o CSMP são os únicos órgãos com competência para emitir Diretivas.

A PGR (tem legitimidade e competência para) “no âmbito dos seus poderes de direção, coordenação e fiscalização, tem a faculdade de emitir Diretivas, Ordens e Instruções que versem sobre a atuação funcional dos respetivos magistrados (artigo 12.º, n.º 2, alínea b), do Estatuto do Ministério Público)”.

O CSMP tem a “faculdade de emitir Diretivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros. ... (artigo 27.º, alínea c), do Estatuto do Ministério Público)”.

Os demais magistrados do MP com poderes hierárquicos (Procuradores-Gerais Distritais, Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos, Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República)

só dispõem, como instrumentos hierárquicos vinculativos, de ordens e instruções, além, obviamente, de despachos.

Qualquer instrumento de conformação hierárquica vinculativa tem de revestir forma escrita. Dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo Coordenador, cabe recurso necessário, sem efeito suspensivo, para o Conselho Superior do Ministério Público, a interpor no prazo de 20 dias úteis – art.º 103.º da LOSJ.

Este artigo, todavia, como já ouvimos defender a eminentes juristas, versa sobre a impugnação dos atos do Coordenador relativamente a matérias da competência do Conselho Superior do Ministério Público e não sobre atos do Coordenador que não são da competência daquele órgão colegial, mas de toda a hierarquia do Ministério Público.

Diferente solução traduzir-se-ia na assunção pelo Conselho Superior do Ministério Público de matérias que não são aquelas que decorrem do Estatuto e da lei.

Sem prejuízo da faculdade de “sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas (artigos 101.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário e 63.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público, respetivamente)”, pode, e deve, o Coordenador recorrer aos instrumentos hierárquicos não vinculativos, nomeadamente a recomendações e orientações.

Através destes instrumentos, pode Coordenador promover a uniformização da aplicação do direito, em casos que ainda não tenham sido objeto de Diretiva da PGR, evitando a aplicação indesejável e lesiva da imagem dos tribunais de soluções ostensivamente diferentes a casos substancialmente iguais, geradora do sentimento na comunidade de que “todos são iguais perante a lei, mas que há algum mais iguais do que outros”.

Tratando-se de instrumentos de natureza não vinculativa, a não adesão dos destinatários às soluções propostas não implica qualquer responsabilização para os recomendados.

A experiência diz-nos, no entanto, que se as questões forem discutidas previamente e de forma aberta pelos magistrados destinatários das futuras recomendações e orientações, estas, correspondendo na sua essência a consensos alcançados após debate, são normalmente observadas por todos, incluindo por aqueles que ficaram “vencidos” no debate.

A experiência diz-nos ainda que, em casos mais complexos, nunca as decisões proferidas pelos magistrados do MP são puras decisões individuais, apesar da responsabilidade individual de quem as subscreve, porquanto em tais casos frequentemente o titular do respetivo processo procura junto dos seus pares ouvir os seus pontos de vista sobre as questões mais delicadas, na busca da melhor decisão, da mais acertada, da mais justa.

Estamos em crer que o sucesso ou o insucesso da coordenação, exercida por um magistrado e direcionada a outros magistrados, depende mais do uso de instrumentos não vinculativos do que de ordens e instruções.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

4. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca na hierarquia do Ministério Público

José Carlos Ribeiro da Cruz Laia Franco



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR

4. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DA COMARCA NA HIERARQUIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

José Carlos Ribeiro da Cruz Laia Franco*

1. O Magistrado do Ministério Público Coordenador: Nota introdutória
 2. O Magistrado do Ministério Público - Estatuto do Ministério Público – enquadramento legal
 3. Regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância – a gestão por objetivos
 4. Regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância – o novo modelo
 - 4.1. Gestão por objetivos
 - 4.2. Os objetivos estratégicos
 - 4.3. Os objetivos processuais
 5. O Magistrado do Ministério Público Coordenador
 - 5.1. Hierarquia
 - 5.2. Funções
 6. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. O Magistrado do Ministério Público Coordenador: Nota Introdutória¹

A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador surge no ordenamento jurídico português com a Reforma Judiciária implementada pela publicação e entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei de Organização do Sistema Judiciário (alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro) e do respetivo regulamento, o Decreto-Lei n.º 49/2014 de 27 de março – Regulamento da Organização do Sistema Judiciário (alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro).

Pretendeu o legislador com a reforma, além do mais, introduzir na organização judiciária mecanismos e instrumentos em matérias de gestão na atividade dos tribunais e, em concreto, no que agora nos interessa, nos Tribunais de primeira instância.

Em termos de regulamentação formal, com força de lei, trata-se de uma matéria nova na área da justiça e, concretamente, na organização judiciária.

* Procurador da República.

¹ Em jeito de nota prévia refira-se que não se pretende com o presente texto uma elaboração teórica ou uma teorização das questões suscitadas e relacionadas com o tema e subtemas que são propostos. Trata-se antes, de uma abordagem e reflexão pessoal e que assenta, por um lado, na experiência profissional do signatário resultante do exercício das suas funções de coadjuvação ao Procurador-Geral Distrital e, por outro lado, nos textos legais relacionados, no anteprojeto (que é conhecido) de alteração do Estatuto do Ministério Público, nos instrumentos hierárquicos do Ministério Público e na frequência do presente curso de formação específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador e alguma bibliografia consultada.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador, a par do Presidente do Tribunal e do Administrador Judiciário, desempenha papel relevante neste novo modelo de gestão dos tribunais.

Importa pois, tentar enquadrar o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador neste novo regime de gestão, perceber quais os seus poderes e funções enquanto (co-)titular dos órgãos de gestão da comarca e, simultaneamente, perceber o seu entrosamento na hierarquia do Ministério Público e concretamente no que se reporta, na cadeia hierárquica, à sua articulação com a hierarquia, nomeadamente com o Procurador-Geral Distrital e isto na medida em que se verifica (ainda) um desfasamento, que não é saudável, e no que ao Magistrado do Ministério Público Coordenador diz respeito, entre a Lei de Organização do Sistema Judiciário e o Estatuto do Ministério Público vigente (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, alterada e republicada pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto).

2. O Magistrado do Ministério Público - Estatuto do Ministério Público – enquadramento legal

Nos termos do que se dispõe no artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa,

Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática (n.º 1);

O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei (n.º 2);

A lei estabelece formas especiais de assessoria junto do Ministério Público nos casos dos crimes estritamente militares (n.º 3);

Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei (n.º 4);

A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República (n.º 5).

Sendo que, os magistrados do Ministério Público são responsáveis e hierarquicamente subordinados, sem prejuízo da sua autonomia, nos termos do respetivo estatuto (artigo 9.º n.º 2 da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Tais princípios mostram-se expressamente consagrados no Estatuto do Ministério Público vigente onde, logo no seu artigo 1.º, se dispõe que *o Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida*

pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da lei.

E no artigo 2.º, se acrescenta que *o Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da presente lei (n.º 1)*

E a autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas nesta lei (n.º 2).

No mesmo Estatuto do Ministério Público (artigo 76.º) consagra-se que *os magistrados do Ministério Público são responsáveis e hierarquicamente subordinados (n.º 1);*

Esta responsabilidade consiste em responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das diretivas, ordens e instruções que receberem (n.º 2);

E a hierarquia consiste na subordinação dos magistrados aos de grau superior, nos termos da presente lei, e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 79.º e 80.º (n.º 3).

Face a tal enquadramento legal, e em conclusão, podemos afirmar que o estatuto constitucional (e processual) do Ministério Público impõe-lhe o dever e a obrigação de agir na promoção e controlo da legalidade das decisões dos tribunais, da legalidade democrática e sempre segundo critérios de legalidade e objetividade, sujeito apenas à lei e à hierarquia, sem prejuízo da sua autonomia².

3. Regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância – a gestão por objetivos

Conforme já se deixou referido anteriormente, com a reforma operada em 2014 (alterada em 2016, de forma relevante nesta matéria, com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro) o legislador introduziu na organização judiciária mecanismos e instrumentos em matérias de gestão na atividade dos tribunais, nomeadamente, no que respeita aos Tribunais de primeira instância.

Falar em gestão no âmbito da administração da justiça é uma questão que já não é nova.

Na verdade, desde há algum tempo que cada vez mais se vinham importando para os serviços públicos conceitos, técnicas e procedimentos característicos da gestão de empresas, da gestão privada.

² Autonomia entendida não como uma prerrogativa dos magistrados mas um direito dos cidadãos, no sentido de que estes têm o direito de esperar que a partilha de responsabilidades pelos órgãos de soberania produza uma síntese o mais possível perfeita dos valores que estão em causa: os da independência e da eficácia na administração da justiça (Cunha Rodrigues – Recado a Penélope – Sextante Editora)

Daí até à sua implementação no âmbito da administração da justiça, foi o passo que a reforma judiciária de 2014 acabou por dar.

Várias foram as razões que levaram a essa importação mas, seguramente, os fatores económico-financeiros ligados aos custos crescentes de financiamento do Estado estiveram na primeira linha.

E um dos conceitos importados foi precisamente o da gestão por objetivos que agora acabou por merecer consagração legal.

Com a devida salvaguarda das diferenças relativamente à gestão privada³ pode dizer-se que a gestão por objetivos traduz-se, em linhas gerais e em síntese, num método, um conjunto de princípios ou um sistema de gestão que dá primazia ao cumprimento de metas pré-definidas e aos respetivos indicadores.

É um processo participado que visa a identificação de objetivos coletivos (da organização ou de estruturas dentro da organização) ou individuais, das áreas vitais e dos resultados a alcançar, utilizando como instrumentos de orientação indicadores mensuráveis.

Pode pois dizer-se que são pontos basilares para se promover uma gestão por objetivos, o planeamento, a motivação e a participação.

O planeamento traduz-se na análise da situação que se nos apresenta, ou seja, num diagnóstico onde se identifiquem os problemas/obstáculos e se prevejam os instrumentos para alcançar os resultados.

A motivação é um fator muito importante e fundamental na medida em que dela dependerá, em muito, o êxito dos resultados a alcançar e, intimamente ligada a esta, surge a participação pois é seguro que o *executante* ou destinatário último dos objetivos traçados se mostrará muito mais motivado se tiver participado no processo da sua definição.

E isto vale tanto na definição de objetivos coletivos como na definição de objetivos individuais.

Assim, para o êxito na concretização dos objetivos definidos será fundamental que:

- Todos os escalões da organização fixem os seus próprios objetivos,
- Os quais devem ser estabelecidos de forma participada,
- Os objetivos devem ser realistas, alcançáveis, claros, simples, específicos e motivantes,
- Os objetivos devem ser mensuráveis e verificáveis,

³ As características da gestão pública diferem da gestão privada. v. g., esta procura o lucro, aquela visa a prestação um serviço público; no âmbito da gestão privada o destinatário é o consumidor/cliente e o destinatário do serviço público é a comunidade e o cidadão.

– Os objetivos devem ser permanentemente avaliáveis sob o ponto de vista da sua execução, em vista de, nomeadamente, da correção ou alteração caso se verifiquem desvios relevantes (sem prejuízo da avaliação que necessariamente terá de ser feita no final do período a que respeitarem).

Foi com base nestas premissas que, desde há já vários anos (anteriores à reforma judiciária de 2014 e, nomeadamente, por iniciativa dos Procuradores-Gerais Distritais) na generalidade dos serviços do Ministério Público (em especial nos serviços de inquéritos) vinham já sendo estabelecidos e definidos objetivos anuais – quer para os serviços, quer em termos individuais.

4. Regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância – o novo modelo

4.1. Gestão por objetivos

A reforma judiciária veio introduzir, na gestão dos tribunais de primeira instância, um novo modelo de gestão, *a gestão tripartida e que o legislador fez questão de afirmar expressamente: a gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo presidente do tribunal, centrada na figura do juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário*⁴.

Esta gestão tripartida rege-se pelo princípio da cooperação.

Isso impôs o próprio legislador quando no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março – Regulamento da Organização do Sistema Judiciário, expressamente estipula que *o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação.*

A nova Lei de Organização do Sistema Judiciário dedica uma secção completa, com o título de *Gestão dos tribunais de primeira instância*, a este assunto, estabelecendo os procedimentos e mecanismos relativos à gestão propriamente dita (gestão por objetivos – artigos 90.º e 91.º) e regula o processo de nomeação e funcionamento dos órgãos de gestão das comarcas:

- *O Presidente do Tribunal de Comarca* (artigos 92.º a 98.º),
- *O Magistrado do Ministério Público Coordenador* (artigos 99.º a 103.º),
- *O Administrador Judiciário* (artigos 104.º a 107.º) e

⁴ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, que regulamentou a Lei de Organização do Sistema Judiciário.

– *O Conselho de Gestão* (artigo 108.º).

Reconhecendo o papel relevante que o Magistrado do Ministério Público Coordenador desempenha e deve efetivamente desempenhar neste novo modelo de gestão dos tribunais importa, antes de mais, referir que, independentemente de quaisquer instrumentos, mecanismos, procedimentos que possam vir a ser implementados por via hierárquica ou pelo próprio no uso das suas competências, a atuação funcional neste domínio por parte do Magistrado do Ministério Público Coordenador deve ter sempre presente que o ato de *governar* (entenda-se, coordenar), de administrar o bem comum (como o é seguramente a participação na nobre tarefa de administração da justiça) e de servir a comunidade (tarefa última do Ministério Público) não pode passar pelo simples gerir da circunstância, da conjuntura, do momento ou da mera expectativa pontual.

Tem de estar sempre presente o interesse público e a comunidade/cidadão – o interesse público ao serviço da comunidade e do cidadão.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador tem de ser, simultaneamente, administrador e gestor.

Ou seja, tem, como já se deixou mencionado, de ter sempre presente o planeamento, o controlo, a participação e a direção dos recursos humanos e materiais da *sua* comarca – a administração e, por outro lado, tem de conseguir e saber incentivar a participação e estimular a autonomia e a responsabilidade de todos naquela *organização* que é a comarca – a gestão.

E nesta base que nos interessa, aqui, o administrar e o gerir como função do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

A lei (artigos 90.º e 91.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário) estabelece, no quadro da gestão dos tribunais de primeira instância, uma gestão por objetivos – objetivos estratégicos e objetivos processuais, definindo-os e determinando a respetiva monitorização.

4.2. Objetivos Estratégicos

Quanto aos objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância e que sendo *os instrumentos de gestão do sistema de justiça*⁵, *são objetivos organizativos nomeadamente de atribuição e distribuição de meios que permitem identificar a atividade, o desempenho e o desenvolvimento da atividade de gestão do tribunal*⁶.

São estabelecidos trienalmente (para o triénio subsequente) e a sua definição compete ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, em articulação o membro do Governo responsável pela área da justiça (artigo 90.º, n.º 1, da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

⁵ Assim se lhes refere a Procuradora-Geral Distrital do Porto, na sua apresentação no âmbito do presente curso.

⁶ *Idem*.

A evolução da respetiva execução será monitorizado anualmente pelas entidades referidas (artigo 90.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário), devendo realizar-se reuniões trimestrais, visando o acompanhamento da evolução dos resultados obtidos, considerando os objetivos assumidos e com vista ao seu melhoramento e/ou ajustamento, se se mostrar necessário e adequado.

Por outro lado e como corolário da monitorização, *o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça articulam até 15 de julho os objetivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância e para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ponderando os meios afetos à adequação entre os valores da referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual* (artigo 90.º, n.º 3, da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

4.3. Objetivos Processuais

A este respeito e antes de mais, será interessante fazer aqui uma breve referência aos objetivos estratégicos fixados pela Procuradoria-Geral da República para o ano judicial transato (nunca perdendo de vista os objetivos trienais que haviam sido fixados, nos termos anteriormente expostos) no que respeita, designadamente, às Procuradorias de Comarca, sabido que é que os objetivos processuais a definir/propor⁷ por cada Comarca/Magistrado do Ministério Público Coordenador, deverão ir ao encontro daqueles ou, dito de outra forma, aqueles serão balizados por estes⁸.

Assim, quanto à *Coordenação* definiu a Procuradoria-Geral da República os seguintes objetivos:

- Reforçar a intervenção do Magistrado do Ministério Público Coordenador na promoção da agilização e articulação da atividade de todos os magistrados da comarca, na criação de redes de contacto e circuitos informais de partilha de informação e de boas práticas, na promoção da reflexão conjunta sobre as melhorias da atuação do Ministério Público.
- Reforçar a intervenção nos órgãos de gestão das comarcas.
- Promover a articulação e coordenação entre jurisdições e a intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais.

Quanto ao *Reforço da direção efetiva do inquérito*, foram definidos como objetivos:

⁷ As propostas a que se refere o número anterior são apresentadas, até 15 de outubro de cada ano, (...) ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de dezembro – artigo 91.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

⁸ Cfr. despacho de 30 de setembro de 2016.

- Avaliar a adequação da organização dos departamentos e secções de investigação e ação penal à estrutura da criminalidade na comarca e eventuais propostas de alteração dirigidas aos Procuradores-Gerais Distritais, visando, nomeadamente, o melhor equilíbrio da distribuição processual e privilegiando a especialização, designadamente quanto aos crimes de corrupção e à criminalidade económico financeira, à violência doméstica, aos abusos sexuais de crianças e à cibercriminalidade.
- Promover e desenvolver metodologias de definição do objeto do inquérito, da estratégia de investigação e de gestão processual.
- Melhorar, organizar e monitorizar procedimentos de articulação com os órgãos de polícia criminal.

Quanto à *Visão integrada da intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais e instâncias*, foram definidos os seguintes objetivos:

- Melhorar e organizar procedimentos de ligação entre as fases de inquérito, instrução e julgamento (incluindo o recurso)
- Melhorar e organizar a ligação com a fase de execução das penas.
- Melhorar e organizar a ligação a articulação com as instâncias superiores.

Quanto à *Valorização da intervenção em julgamento*, o seguinte objetivo:

- Organizar e monitorizar procedimentos que promovam a melhoria da qualidade da intervenção em julgamento.

E quanto à *Decisão de mérito em tempo útil*, foram definidos os seguintes objetivos:

- Continuar a promover a aplicação dos institutos de simplificação processual.
- Melhorar a qualidade jurídica e técnica das decisões relativas à suspensão provisória do processo, promovendo a adequação e proporcionalidade das injunções aplicadas face aos crimes em causa, e acompanhar e monitorizar a aplicação da Diretiva e correto preenchimento da base de dados da suspensão provisória do processo.
- Reduzir pendências excessivas mediante identificação das secções com volume excessivo de pendência e adoção de medidas de gestão processual e/ou de gestão de recursos humanos no sentido da redução da pendência para os níveis médios da comarca.

De acordo com o artigo 91.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, os *objetivos processuais são reportados ao número de processos existentes na comarca, Procuradoria ou Departamento, ao seu tempo de duração e ao número de processos findos*⁹.

De acordo com o citado preceito legal, estão aqui em causa os objetivos processuais e de gestão administrativa de cada comarca, competindo, ao Presidente do Tribunal e ao Magistrado do Ministério Público Coordenador¹⁰, tendo em conta a respetiva área de intervenção e ouvido o Administrador Judiciário, formular propostas para o ano subsequente relativas àqueles objetivos.

Para a respetiva determinação, terá de ter-se em conta a natureza e a *complexidade do processo, o valor da causa, os recursos humanos disponíveis* – magistrados, funcionários de justiça e outros funcionários, *os meios alocados ao funcionamento da comarca, tendo também em conta os VRP's estabelecidos, para cada área de jurisdição*¹¹ - artigo 91.º, n.º 3, da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

Importa ainda trazer aqui o limite natural que o n.º 4 do mesmo artigo 91.º impõe na definição dos objetivos para a comarca (Procuradoria ou outro departamento ou serviço).

E esse limite está diretamente conexionado com a autonomia de que gozam os Magistrados do Ministério Público na sua atuação funcional.^{12 13}

Estipula-se no citado preceito que *os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada*.

Quer isto significar que os objetivos processuais definidos/fixados para a comarca/Procuradoria/Departamento não podem, por forma alguma, interferir na condução e na decisão a proferir nos processos, nem condicioná-la ou limitá-la seja quanto ao mérito seja quanto à forma.

5. Magistrado do Ministério Público Coordenador – funções e hierarquia

5.1. Hierarquia

Conforme já referido em momento anterior, a figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador surge no ordenamento jurídico português com a Reforma Judiciária implementada pela publicação e entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei de

⁹ Apresentação citada da Procuradora-Geral Distrital do Porto.

¹⁰ No que ao Magistrado do Ministério Público Coordenador diz respeito, importa ter presente o que se dispõe no artigo 101.º, n.º 1, al. b) – competindo-lhe acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta e al. c) - promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

¹¹ Apresentação citada da Procuradora-Geral Distrital do Porto.

¹² Cfr. n.º 2 supra.

¹³ Os magistrados judiciais gozam de independência na sua atuação.

Organização do Sistema Judiciário e do respetivo regulamento, o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março – Regulamento da Organização do Sistema Judiciário.

Também já se deixou referido que com a entrada em vigor da reforma judiciária e não tendo ocorrido paralelamente a revisão do Estatuto do Ministério Público que se impunha, verifica-se um desfasamento, na cadeia hierárquica prevista neste último e, concretamente, no que ao Magistrado do Ministério Público Coordenador diz respeito, entre a Lei de Organização do Sistema Judiciário e o Estatuto do Ministério Público vigente (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, alterada e republicada pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto).

Com efeito, de acordo com o artigo 7.º do Estatuto do Ministério Público são órgãos do Ministério Público:

- a) A Procuradoria-Geral da República;
- b) As Procuradorias-Gerais Distritais;
- c) As Procuradorias da República.

Por seu turno, no artigo 8º do mesmo Estatuto (tal como no artigo 9.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário) estipula-se que são agentes do Ministério Público:

- a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Vice-Procurador-Geral da República;
- c) Os Procuradores-Gerais-Adjuntos;
- d) Os Procuradores da República;
- e) Os Procuradores-adjuntos.

Pese embora tal desfasamento, não deixa de ser verdade que o Magistrado do Ministério Público Coordenador é um magistrado do Ministério Público e, como tal, responsável e hierquicamente subordinado (artigo 76.º do Estatuto do Ministério Público), tornou-se necessário estabelecer mecanismos e regras uniformes que permitissem clarificar a sua situação numa estrutura hierarquizada e a necessidade de articulação com esta mesma hierarquia.

Daí que, a 5 de setembro de 2014, foi proferido por Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República, o despacho n.º 2/2014, através do qual fixou orientações¹⁴ para todo o

¹⁴ Instrumento hierárquico que, de acordo com a Diretiva n.º 5/2014, de 19 de novembro, da Procuradora-Geral da República, contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas concretas.

Ministério Público relativas à Nova Organização Judiciária e ao Funcionamento do Ministério Público.

Aí se considerou, por um lado, que a LSOJ e o respetivo decreto-regulamentar não alteraram a estrutura orgânica tripartida do Ministério Público prevista no artigo 7.º do EMP, relativa aos órgãos do Ministério Público.

E, por outro lado, que considerando que face à previsão do artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, as referências aos Distritos Judiciais constantes do EMP, até à respetiva alteração, se reportam à área de competência dos tribunais da Relação correspondentes - Lisboa, Porto, Coimbra e Évora -, e tendo também sido extintos os círculos judiciais e as antigas comarcas, a referência da alínea c) do art. 7.º do Estatuto do Ministério Público ao órgão “Procuradorias da República”, deverá, agora, reportar-se às “Procuradorias da República de Comarca”.

E ainda, inserindo-se o magistrado do Ministério Público Coordenador nas Procuradorias da República de Comarca, conclui-se que sempre que a lei utiliza a expressão “superior hierárquico” do magistrado coordenador, como sucede na alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º da LSOJ, se refere ao Procurador-Geral Distrital.

Determina-se ainda, naquele instrumento hierárquico, que compete ao magistrado do Ministério Público coordenador dirigir o Ministério Público da Comarca.

Daí que a Procuradora-Geral da República tenha transmitido para valer em todo o Ministério Público orientações¹⁵ no sentido de que, sem prejuízo das competências reservadas ao CSMP, e enquanto não for estabelecida melhor e distinta definição estatutária:

(1) O Procurador-Geral Distrital é o superior hierárquico do Magistrado do Ministério Público coordenador, nomeadamente para efeitos da alínea a) do n.º 2 do artigo 101.º da LSOJ;

(2) O magistrado do Ministério Público Coordenador dirige o Ministério Público da Comarca, incluindo os DIAP, sem prejuízo do disposto nas alíneas seguintes¹⁶.

E é certo que, pelo menos por enquanto, não foi estabelecida melhor e distinta definição estatutária. Não o foi, de todo.

Contudo, considerando o anteprojeto de Estatuto do Ministério Público que é conhecido pelo signatário¹⁷, a intenção do legislador parece caminhar nesse sentido, ou seja, na integração plena e harmoniosa da figura do Magistrado do Ministério Público coordenador na cadeia ou estrutura hierárquica do Ministério Público e na consideração de, dentro daquela estrutura hierárquica, o imediato superior hierárquico deste é o Procurador-Geral Distrital (e mesmo nas

¹⁵ Instrumento hierárquico com natureza vinculativa reforçada, recorde-se.

¹⁶ Cfr. orientação n.º 1/2014, da PGR, de 05/09.

¹⁷ Versão de 07/07/2017, após reunião com estrutura sindical dos magistrados do Ministério Público.

situações de competência reservada do Conselho Superior do Ministério Público, o Procurador-Geral Distrital será o elo de ligação, o interlocutor entre um e outro¹⁸).

Vejam-se, a título meramente exemplificativo, o que se dispõe em algumas das disposições daquele anteprojeto no que se reporta nomeadamente, à relação/articulação Procurador-Geral Distrital – Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

Assim, no artigo 64.º, n.º 1, estipula-se que compete ao procurador-geral distrital:

- (a) Dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público na respetiva circunscrição comum;
- (b) Dirigir o serviço dos procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República com funções de direção e coordenação nas comarcas da circunscrição respetiva;
- (c) Coordenar as medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos propostas pelos Magistrados Coordenadores.

E no artigo 69.º n.º 1 estipula-se que no exercício das suas competências o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca deve informar o Procurador-Geral Distrital das medidas gestionárias adotadas quanto à monitorização do movimento processual da Procuradoria da Comarca (c), deve, através do Procurador-Geral Distrital, apresentar ao Procurador-Geral da República a sua propostas para os objetivos processuais (d), Adotar medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos e propor, por via hierárquica, ao Gabinete das Tecnologias da Informação e Comunicação, intervenções no mesmo sentido relativas à utilização de tecnologias de informação ou de transparência do sistema de justiça (j) propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Distrital, a reafectação de magistrados do Ministério Público (k), propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral distrital, o exercício de funções de magistrados em mais de um tribunal, Procuradoria ou seção de departamento da mesma comarca (m), aprovar o regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário, e remetê-lo ao Procurador-Geral Distrital, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 64.º (w).

Nos termos do artigo 70.º em caso de exercício de funções em regime de acumulação - al. m) do n.º 1 do artigo 69.º, o Procurador-Geral Distrital avalia, semestralmente, a justificação da manutenção da situação de acumulação, reportando-a ao Procurador-Geral da República.

¹⁸ Não deverá ser, parece-nos, um mero interlocutor formal – “correio”, mas antes e se o entender adequado, expressar o seu entendimento sobre a questão ou questões suscitadas, em vista do seu atendimento ou não.

5.2. Funções

As funções e competências “próprias” do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca vêm elencados no artigo 101.º (sob a epígrafe *Competências do magistrado do Ministério Público coordenador*) da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

Por outro lado, enquanto membro integrante do Conselho de Gestão da Comarca e do Conselho Consultivo da Comarca, partilha as competências que a estes órgãos competem (artigos 108.º e 110.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Interessam-nos agora as funções e competências “próprias”.

Nos termos do n.º 1 do citado artigo 101.º, o Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções¹⁹, nos termos do que se dispõe e sobre as matérias constantes das alíneas a) a r).

Nem todas estas matérias se reportam à gestão processual propriamente dita.

Na verdade e conforme referem Salvador da Costa e Luís Lameiras²⁰ *as alíneas a), f), g), h), n), o) e p) referem-se à gestão processual, as alíneas b), c), d), e), i) e m) à representação e direção, as alíneas j), k), l) e q) ao exercício de competências funcionais, e a alínea r) ao exercício de competências administrativas.*

Relativamente às *competências de representação e direção*, compete-lhe, nomeadamente, acompanhar o desenvolvimento da execução dos objetivos definidos para os serviços, promover a realização de reuniões de planeamento e avaliação dos resultados dos serviços, proceder à distribuição de serviço entre os magistrados da comarca, adotar ou propor medidas tendentes à agilização e simplificação de procedimentos, de desburocratização, e de utilização das tecnologias de informação, pronunciar-se relativamente a matérias de “inspeção” dos serviços.

Quanto a *competências funcionais*, compete-lhe, nomeadamente, dar posse aos magistrados, elaborar os mapas de turno e de férias dos magistrados, exercer ou instaurar ação disciplinar relativamente aos oficiais de justiça, participar no processo avaliativo dos oficiais de justiça, assegurar a participação equilibrada entre os magistrados, nas ações de formação.

¹⁹ Cfr. a este respeito Diretiva 5/2014 da PGR, de 19/11/2014:

(...)

IV – No âmbito de atuação de uma magistratura hierarquizada, como é a do Ministério Público, impõe-se ainda particular atenção às atribuições e competências próprias de cada um dos seus órgãos e agentes, tendo por principal referência o Estatuto do Ministério Público, diploma que confere legitimidade e competência para a emissão de instrumentos hierárquicos nos seguintes termos:

(...)

d) Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República: faculdade de emitirem Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas [artigos 101.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário e 63.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público, respetivamente].

²⁰ “Lei da Organização do Sistema Judiciário” anotada e comentada, 2017 – 3.ª Edição, Almedina.

No que toca às *competências administrativas*, cabe-lhe a elaboração do regulamento interno dos serviços.

Finalmente, no que respeita às *competências processuais*, compete ao Magistrado do Ministério Público coordenador, nomeadamente, acompanhar o movimento processual dos serviços, em vista, designadamente, da deteção e resolução de situações de atrasos processuais ou outras situações de entrave ao seu normal processamento; propor superiormente a adoção de medidas relacionadas com a reafecção de magistrados e com o exercício cumulativo de funções²¹, a afetação de processos²², definir e implementar medidas de simplificação e agilização processual.

Como membro do Conselho de Gestão da Comarca, compete ao Magistrado do Ministério Público coordenador, em articulação com os restantes membros (Juiz Presidente e Administrador Judiciário), participar na deliberação sobre a aprovação dos relatórios semestrais e, no final de cada ano judicial, do relatório de gestão, na provação do projeto de orçamento para a comarca e na promoção de alterações orçamentais, no planeamento e a avaliação dos resultados da comarca, na aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, na elaboração do regulamento da comarca²³.

Integrando o Conselho Consultivo, cabe-lhe participar na elaboração dos pareceres sobre os assuntos a que aludo o artigo 110.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, em matérias como planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividade, regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram, questões administrativas e de organização e funcionamento da comarca da competência do juiz presidente, recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento e pronunciar-se sobre resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade, condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal, utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços, resolução de problemas de serviço suscitados por qualquer um dos seus membros, reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de comarca ou de algum dos seus serviços, funcionamento do regime de acesso ao direito.

Vistas, sob o ponto de vista da previsão legal, as funções que competem ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, importa, para finalizar, deixar algumas notas sobre o modo como na prática e no dia-a-dia, o desempenho dessas funções pode/deve ser exercido²⁴.

Desde logo, estando integrado num sistema de gestão tripartida, em respeito pelo princípio da cooperação²⁵, impõe-se-lhe que, na sua atuação, aja em e com respeito pelas competências dos restantes membros e assim exija destes o respeito pelas suas competências próprias.

²¹ Cfr. a este respeito a Deliberação do CSMP de 24/01/2017, onde se definem os critérios gerais a que devem obedecer a reafecção de magistrados do Ministério Público, a afetação de processos e inquéritos, e o exercício cumulativo de funções.

²² Idem.

²³ Conforme decorre do n.º 2 do artigo 26.º do Regulamento da Organização do Sistema Judiciário.

²⁴ Cfr., nomeadamente, 4.3. supra.

²⁵ Cfr. n.º 4.1. supra.

Por outro lado e no que à *coordenação* diz respeito, impõe-se-lhe em primeira linha, que conheça com rigor os seus serviços, bem como os magistrados que coordena (sendo que será essencial ao bom desempenho de todos e ao êxito nos resultados, um sentimento recíproco de lealdade, respeito, confiança e participação).

Para isso, é importante que sejam definidas, tendo em vista ganhos de eficiência, eficácia e transparência, um conjunto de regras básicas nos serviços que, na medida do legalmente admissível e possível, possam contribuir para a harmonização de funcionamento e de procedimentos no Ministério Público da comarca, em matérias como a articulação dos serviços de inquéritos (v.g., com o estabelecimento de instrumento de boas práticas), articulação entre as diversas jurisdições da comarca, regime de substituições, de distribuição de serviço, de atendimento ao público, de comunicação interna e externa, de reuniões, de balanços e resultados, de recolha e divulgação de elementos estatísticos, de organização de turnos.

Deve também, na sua atuação, dar especial atenção e controle quanto à execução dos objetivos definidos, quer objetivos individuais quer objetivos dos serviços; ao incremento da correção, atualização e harmonização permanente do registo de dados no sistema informático.

Noutra vertente (e sendo desnecessário, porque óbvio, afirmá-lo no que respeita a magistrados judiciais, oficiais de justiça e outros funcionários e advogados) há que conferir especial atenção também ao relacionamento e articulação, quando e se for esse o caso, com os Órgãos de Polícia Criminal, com as entidades e autoridades públicas e privadas, que possam por alguma forma, relacionar-se com a atividade dos Tribunais e do Ministério Público.

Por último, não pode nunca o Magistrado do Ministério Público Coordenador olvidar que desempenha uma função de interesse público, de administração do bem comum e, em última instância, *serve* a comunidade e o cidadão.

6. Conclusão

A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador surge no ordenamento jurídico português com a Reforma Judiciária implementada pela publicação e entrada em vigor da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro) e do respetivo Regulamento da Organização do Sistema Judiciário (Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março – alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro).

Com a reforma o legislador introduziu na organização judiciária mecanismos e instrumentos em matérias de gestão na atividade dos tribunais e, nomeadamente, nos Tribunais de primeira instância, criando um novo modelo, nesta matéria e que se traduz na gestão por objetivos (objetivos estratégicos e objetivos processuais).

Este novo modelo de gestão assenta numa gestão tripartida, composta pelo Juiz Presidente, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário e que se rege pelo princípio da cooperação.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador, sendo um magistrado do Ministério Público e, como tal, responsável e hierquicamente subordinado, integra-se na cadeia hierárquica do Ministério Público, dirige e coordena o Ministério Público da Comarca emitindo ordens e instruções e apresenta-se-lhe como imediato superior hierárquico, o Procurador-Geral Distrital.

As suas competências e funções de direção e coordenação estão definidas na lei e nelas se integra, além do mais, a gestão processual propriamente dita.

O exercício dessas funções e competências deve pautar-se por uma atuação que não esqueça estar em causa o exercício de uma função de interesse público, de administração do bem comum e ao serviço da comunidade e do cidadão.

Referências Bibliográficas

– Elementos disponibilizados, em especial nos:

- Módulo 4 (Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos).
- Módulo 7 (Gestão de recursos humanos e liderança. Qualidade, inovação e modernização).
- Módulo 8 (Organização Judiciária e Confiança na Justiça).
- Módulo 9 (Segurança da informação e tratamento de dados).

– Lei da Organização do Sistema Judiciário – Anotada e Comentada, Salvador da Costa – Luís Lameiras, Almedina – 2017 - 3.ª edição.

– Rodrigues, Cunha, *Recado a Penélope*, Sextante Editora, 2009.

– Anteprojeto de revisão do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público (na versão que se mostrava consolidada a 07/07/2017).



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

5. Competências e virtualidades da figura do Procurador Coordenador no âmbito da Reorganização Judiciária de 2014

José Manuel dos Santos Barquinha Branco



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR

5. COMPETÊNCIAS E VIRTUALIDADES DA FIGURA DO PROCURADOR COORDENADOR NO ÂMBITO DA REORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DE 2014

José Manuel dos Santos Barquinha Branco*

- I. A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca: antecedentes e configuração atual
 - II. A estruturação hierárquica como sinal distintivo da magistratura do Ministério Público
 - III. O insustentável peso da hierarquia ou como um universo de coordenações ilude quanto à real extensão da cadeia hierárquica
 - IV. As potencialidades das coordenações setoriais e as suas virtualidades no apoio ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca
 - V. As competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca na reorganização judiciária de 2014
 - VI. Buscando competências ou virtualidades para o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca por entre uma legislação fragmentária
 - VII. Conclusões
- Bibliografia citada
Listagem de abreviaturas empregues

I. A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca: antecedentes e configuração atual

No contexto da atual organização judiciária a figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, por vezes coloquialmente – mas sem rigor – referida como “Procurador Coordenador” não aparentaria substancial diversidade quando comparada com a figura do Procurador da República que encabeçava os círculos judiciais – e as respetivas Comarcas neles integrados – na última transposição de século.

Uma abordagem mais empírica e apressada poderia mesmo induzir a conclusão de que as competências – em especial as processuais – do atual MMPC (que se analisarão infra em V.) não possuem a latitude das que podia assumir o PR nos extintos círculos judiciais¹, porquanto

* Procurador da República.

¹ A presente afirmação resulta da previsão de competências processuais do PR “nos Tribunais de 1.ª instância, devendo assumir pessoalmente essa representação quando o justificarem a gravidade da infração, a complexidade do processo ou a especial relevância do interesse a sustentar, nomeadamente nas audiências de Tribunal coletivo ou do júri” e “proferir as decisões previstas nas leis de processo” conforme o teor do artigo 63.º, n.º 1, alíneas a) e e) do EMP, constante da Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, na redação da Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, que diverge da atual, não quanto à formulação das presentes competências gerais dos PR constantes do mesmo artigo, mas na sobreposição de mais uma camada estatutária que é a das competências do MMPC, ressalvadas no atual corpo desse artigo através da formulação “compete aos Procuradores da República, sem prejuízo das competências do Procurador-Geral-Adjunto da comarca e dos Procuradores da República coordenadores”. Em paralelo os PR já dispunham de competências no sentido da orientação e fiscalização da atividade do MP, que poderiam estender-se ao estabelecimento de critérios de gestão de serviços, normas de procedimento, emissão de ordens e instruções, coordenação da articulação de órgãos de polícia criminal, caso o dito PR fosse também “coordenador” (cf. artigos 62.º e 63.º do EMP na redação da Lei n.º 60/98, de 27 de agosto). No entanto a evolução da organização judiciária no sentido da especialização impossibilita, na prática, a afetação de um PR, em simultâneo, à tramitação de processos de juízos cíveis, criminais e de trabalho quando acumule as funções de MMPC.

este último já era, por natureza, a figura que “dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca”², um verdadeiro “gestor” ou “diretor”, apenas sem a afirmação nominativa desse título.

Quanto ao posicionamento hierárquico também ele aparece como coincidente entre as duas figuras, ambas correspondentes ao primeiro escalão hierárquico e imediatamente abaixo do Procurador-Geral Distrital, o que cria a delicada questão das virtualidades hierárquicas da atuação de um MMPC que seja mero PR e não um PGA³.

É na primeira das ocorrências que a proximidade com a figura do Procurador no círculo judicial se acentua, quer pelo decalque do grau hierárquico, quer pela preservação de competências processuais tipicamente asseguradas pelos Procuradores.

Em qualquer dos casos o escalão de reporte do MMPC, na cadeia hierárquica, é, tal como também sucedia com o PR do círculo, o Procurador-Geral Distrital, situação também ela anómala no atual contexto de uma organização judiciária que faz coincidir, tendencialmente, o limite geográfico da Comarca com o do anterior distrito administrativo⁴, mais se agravando um atavismo terminológico que torna imperiosa a adaptação do EMP à realidade presente da organização judiciária nacional.

O que separa, decisivamente, o “Procurador do círculo judicial” do atual MMPC é o enfoque nas novas competências organizativas e de gestão, que pareciam ignoradas ou desnecessárias quanto ao primeiro, mas que, com uma evolução gradual que também passou pelo desenho de competências para o “Procurador Coordenador” se apresentam, atualmente, como essenciais e que, para lá de caracterizarem a figura, são instrumentais em ordem a assegurar,

² Cf. artigo 101.º, n.º 1, da LOSJ aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, norma da qual consta a sucinta transcrição como a definição institucional da figura do MMPC, à qual aquele diploma apenas reserva cinco artigos (99.º a 103.º).

³ Com efeito o atual artigo 62.º, n.º 1 do EMP defere a direção da Procuradoria da República da comarca a um PGA, princípio que traduziria um substancial upgrade face à anterior estruturação e uma solução que manteria a coerência entre os graus hierárquicos e os graus de direção face à atual realidade da presença de uma pluralidade de PR na mesma comarca. Tal modelo padrão, se tivesse sido efetivamente implementado no âmbito da reorganização judiciária, colocaria termo a algumas questões mais delicadas que se abordarão na presente dissertação. No entanto, a presente circunstância conjuntural da insuficiência de magistrados do MP em todos os escalões hierárquicos, incluindo ao nível de PGA, “obrigou” a admitir para o cargo de Procurador Coordenador magistrados que apenas possuem a categoria de PR, contexto que o EMP não espelha adequadamente, com o que contribui, mais ainda, para a discrepância entre o que consta do EMP, o que prevê a LOSJ e a estrutura organizativa e funcional efetivamente implantada no território nacional. Esta solução, todavia, acabou por ser adotada também para a magistratura judicial conforme se extrai do artigo 92.º, n.º 2, alínea b), do EMJ constante da Lei n.º 21/85, de 30 de julho.

⁴ Muito embora o conceito de Distrito Judicial transcenda – em área geográfica – o do distrito na organização administrativa do território e, até à criação do Tribunal da Relação de Guimarães (pelo Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de maio, tendo sido instalado pelo DL n.º 339/2001, de 27 de dezembro), coincidissem com a área geográfica delimitada para cada Tribunal da Relação, a quase correspondência entre as novas comarcas e um distrito administrativo desvirtuou a denominação Procuradoria-Geral Distrital na parte relativa ao último vocábulo, enquanto o recente alargamento – pelo ROFTJ, constante do DL n.º 49/2014, de 27 de março – da área de competência do Tribunal da Relação do Porto para sul, abrangendo o “distrito” de Aveiro (mais concretamente a comarca com o mesmo nome, cf. mapa II anexo ao ROFTJ) instituiu novo desacerto nas divisões geográficas do país. Enquanto não se consolida a revisão em curso do EMP ensaiaram-se novas denominações, uma das quais a de “Procuradorias-Gerais Regionais” (cf. Parecer do SMMP sobre a proposta de lei n.º 114/XII, pág. 78).

mas também harmonizar, dois valores antagônicos: a descentralização e a unidade de ação, a nível nacional, do MP.

Em suma, o Procurador do círculo era essencialmente um agente do MP afeto a uma concreta distribuição processual, que acumulava competências hierárquicas na ligação, quanto a um conjunto de Comarcas, entre a base da pirâmide (ocupada pelos delegados do Procurador da República, posteriormente Procuradores-adjuntos) e o órgão que hierarquicamente o transcendia, a Procuradoria-geral distrital, sendo a vertente gestonária incipiente ou, pelo menos, de menor relevo (sem prejuízo da previsão de alguns aspetos como a coordenação com algumas entidades externas ao tribunal ou da definição de procedimentos de racionalização dos serviços, a par da distribuição de serviço entre os agentes que lhe estavam subordinados ou a elaboração de relatórios).

Já o MMPC é, em primeira linha, um gestor, que acumula na sua pessoa tudo o que nesse âmbito poderia fazer o Procurador do círculo, acrescentando-lhe um conjunto de novas competências gestonárias, a integração em novos órgãos de gestão da estrutura organizativa da própria Comarca (que, assim, transcendem o próprio MP) e que até poderá conservar, residualmente, competências processuais. O PR do círculo, quando Coordenador, assegurava também, como o faz agora o MMPC, a representação externa da Procuradoria (da Comarca)⁵.

II. A estruturação hierárquica como sinal distintivo da magistratura do Ministério Público

Assumida a separação entre as magistraturas judicial e do MP, com a consagração do respetivo paralelismo⁶, a estruturação hierárquica adquire especial destaque como característica distintiva da segunda⁷.

⁵ Cf. ARTUR LOPES-CARDOSO, Estatuto do Ministério Público. Anotado, pág. 67, a propósito do artigo 63.º, n.º 2, alínea h), do EMP na redação da Lei 60/98, de 27 de agosto.

⁶ Cf. artigo 75.º, n.º 1, do EMP.

⁷ Resulta do artigo 76.º, n.º 1, do EMP que “os magistrados do Ministério Público são responsáveis e hierarquicamente subordinados” e os números 2 e 3 do mesmo artigo concretizam – com alguma redundância – em que se traduz a hierarquia: “subordinação dos magistrados aos de grau superior (...) e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas” (n.º 3) e a responsabilidade: “responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das diretivas, ordens e instruções que receberem” (n.º 2), ou seja, parte substancial do que traduz a responsabilidade reporta uma obrigação geral de cumprir os deveres funcionais, o que já englobaria o dever de obediência resultante da definição de hierarquia, o que não impediu o aditamento – a nosso ver desnecessário, por já incluído na obrigação geral de cumprir (todos) os deveres funcionais – do “específico” da previsão de a responsabilidade abranger a observância dos instrumentos hierárquicos previstos na lei. A norma do artigo 76.º, n.º 1, do EMP, quase mimetiza, mas com maior rigor, formulação similar do artigo 219.º, n.º 4, da CRP segundo a qual “os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados”. A CRP peca pela falta de rigor na parte em que engloba a totalidade dos agentes, incluindo a figura do Procurador-Geral da República, sob o conceito de subordinação hierárquica. Ora esse agente (cf. artigo 8.º, n.º 1, alínea a do EMP) não estará seguramente “subordinado”, pois que nenhum outro grau hierárquico o transcende, traço vincado pela revisão constitucional de 1989 (cf. RUI MEDEIROS e JOSÉ LOBO MOUTINHO, O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público, págs. 20 e 21). Nem sempre foi assim pois que, por alturas do Estatuto Judiciário de 1962, constante do Decreto-Lei n.º 44278, de 14 de abril de 1962, o respetivo artigo 170.º, n.º 4, dispunha que “a hierarquia consiste na imediata subordinação do Procurador-Geral da República ao Ministro da Justiça, dos Procuradores da República e demais ajudantes do Procurador-Geral a este, dos ajudantes e Delegados do Procurador da República ao respetivo Procurador e dos subdelegados aos Delegados”. Curiosamente esta norma previa uma estruturação hierárquica mais linear, restringindo a dependência hierárquica dos então delegados “ao respetivo Procurador”, o que não era despidendo no sentido da distinção desta magistratura em relação a outras estruturas hierarquizadas, mormente as

Em relação à magistratura judicial determinadas realidades anteriores à reorganização judiciária poderiam ser entendidas como a tradução de um princípio de hierarquia tais como a existência de poderes dos juízes presidentes nos tribunais de apelação (para decisão de reclamações) ou mesmo de um órgão de gestão⁸, sem esquecer que as decisões dos tribunais superiores vinculam as dos que lhes estão subordinados na respetiva área de competência⁹. A nova figura do Juiz Presidente da Comarca, mercê de competências substancialmente acrescidas face às do antecedente Juiz Presidente do Tribunal (este quantas vezes entendido como a estrutura física e não como a unidade decisora que recuperou a designação de juízo) e, em especial, no que tange à de reafecção de juízes a outras unidades¹⁰ pareceria esboçar um ascendente em relação ao qual as demais normas estatutárias não concedem apoio, pelo que não é suficiente para afirmar uma relação hierárquica face aos demais juízes da Comarca.

militarizadas, nas quais a patente releva independentemente da unidade. Já NARCISO CUNHA RODRIGUES tinha apartado a obediência “pronta e completa” imposta pela disciplina militar da que era devida pelo magistrado ao seu superior (Em nome do povo, pág. 112), essa divergência radica na essência do próprio magistrado, antes de mais obediente à lei (cf. INÊS SEABRA HENRIQUE DE CARVALHO, Em defesa da legalidade democrática – o estatuto constitucional do Ministério Público português, pág. 97). Quanto à formulação do atual n.º 3 do artigo 76.º do EMP presta-se à dúvida por via do reporte da “subordinação dos magistrados aos de grau superior”. Significaria tal menção que um PR na comarca de Évora poderia emitir instruções vinculativas quanto a um Procurador-Adjunto da comarca de Bragança? Não nos parece ser esse o alcance a extrair da norma, a merecer interpretação restritiva.

Pronunciando-se no sentido de que as características distintivas da magistratura do Ministério Público são a autonomia e a hierarquia, a par da estabilidade e da responsabilidade, veja-se ANTÓNIO CLUNY, Pensar o Ministério Público hoje, págs. 87 e segs.

Sobre o desafio que é o equilíbrio entre a conformação organizacional hierarquizada da magistratura do MP e a necessidade de manter alguma independência, que é timbre da respetiva dimensão judicial, particularmente no processo penal, pronunciou-se NARCISO CUNHA RODRIGUES, Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público, pág. 24.

Em contraponto à subordinação e à hierarquização, os juízes beneficiam de independência e irresponsabilidade conforme especificam os artigos 4.º e 5.º do EMJ e 216.º da CRP.

⁸ O Conselho Superior da Magistratura (cf. artigos 136.º e seguintes do EMJ e 153.º e seguintes da LOSJ).

⁹ Na verdade, a vinculação imposta pelos Tribunais superiores traduz diversas implicações: num contexto mais concreto, o de recurso, a sentença do Tribunal superior revoga a do Tribunal recorrido, nada podendo fazer este no sentido de obstar à consolidação daquela decisão – que, por isso, se lhe sobrepõe, por via do “dever de acatamento” previsto no artigo 4.º, n.º 1, do EMJ – tal como, agora num contexto mais geral, a fixação pelo Tribunal superior do sentido a conferir a determinada norma torna-se obrigatória para todos os Tribunais, o que os impede de proceder à respetiva aplicação de forma diversa, fora de condicionalismos ressalvados (cf. artigos 688.º e segs. do Código de Processo Civil ou 437.º e segs. do Código de Processo Penal). Esta hierarquia, meramente aparente, todavia, deriva de duas especificidades concretas da atual organização judiciária: a divisão da competência dos Tribunais segundo diversos critérios (artigo 37.º da LOSJ), um dos quais a hierarquia (artigo 42.º, n.º 1, da LOSJ), fator necessário em ordem a possibilitar o direito de recurso, como garantia do bom funcionamento do direito e, adicionalmente, a tradição – anteriormente assegurada pela figura do “assento” – na normalização da interpretação de normas a partir da constatação, em sede de recurso no Tribunal superior, da existência de decisões que aplicam de forma díspar as mesmas normas. Todavia estas formas de ingerência ou de imposição de uma entidade superior, por serem suscitadas pelo impulso processual das partes (em sede de recurso), típicas e de previsão legal, não possuem amplitude comparável à hierarquização que é própria do funcionamento quotidiano do MP.

Outras realidades processuais permitem o ascendente de um juiz sobre um seu igual (servindo de exemplos as soluções legais quanto às divergências na distribuição de processos em Tribunal de primeira instância – cf. artigo 205.º, n.º 2 do CPC – ou as decisões de apensação de processos a ações de insolvência, conforme resulta dos artigos 85.º, n.º 2, e 86.º, n.º 3 e 4, do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas aprovado pelo DL 53/2004 de 18 de março).

¹⁰ Cf. artigo 94.º, n.º 4, alínea f), do EMJ. A nova organização judicial confere ao Juiz Presidente da comarca certas prerrogativas – agrupadas sobre a denominação daquele n.º 4 como “competências de gestão processual” – em moldes que pareceriam traduzir uma forma embrionária de exercício de poderes hierárquicos, resultado inviabilizado por algumas ressalvas do mesmo diploma (vide n.º 5 do mesmo artigo quanto ao exemplo aqui focado).

No MP realidades similares possuem maior conotação com o estrito exercício da hierarquia, muitas das vezes por força da terminologia legal¹¹, mas poderiam não ser entendidas se reportadas, apenas, ao escrutínio do sentido de uma decisão. A distinção entre as magistraturas, no que tange à hierarquização, assentará na conclusão de que no MP a hierarquização é estrutural, sistemática e potencialmente universal, no sentido de que todos os aspetos da prestação funcional do magistrado poderão ser objeto de reporte ou reapreciação superior, mesmo que tal implique graus diferenciados de hierarquia¹², enquanto para o magistrado judicial o impacto hierárquico resultará, tipicamente, do funcionamento dos estritos mecanismos processuais que permitem às partes a reapreciação da sua atuação funcional pela instância imediatamente superior.

Perante esta constatação ainda assim cumpre assinalar que o espaço de autonomia funcional não se encontra totalmente aniquilado no que tange ao magistrado do MP, que conserva a sua independência no plano técnico-jurídico entre outros espaços de reserva e salvaguarda estatutariamente contemplados¹³. Todavia, também aqui é assinalável a diferenciação entre as duas magistraturas paralelas: por definição o juiz é independente e irresponsável, sendo as exceções a essa natureza as compressões previstas expressamente na lei, enquanto o magistrado do Ministério Público é dependente de uma hierarquia e perante ela responsável, salvo as exceções que traduzem o espaço (possível) da sua autonomia...

Ainda assim parece pacífica a constatação de que a hierarquia do Ministério Público não equivale a uma mera hierarquia administrativa própria de qualquer outro serviço público,

¹¹ Dois exemplos bastarão para ilustrar a afirmação: a epígrafe do artigo 278.º do CPP, que define como “intervenção hierárquica” a possibilidade de “o imediato superior hierárquico do magistrado do Ministério Público (...) por sua iniciativa ou a requerimento do assistente ou do denunciante com a faculdade de se constituir assistente, determinar que seja formulada acusação ou que as investigações prossigam, indicando, neste caso, as diligências a efetuar e o prazo para o seu cumprimento” ou a solução do n.º 2 do artigo 8.º do Código de Processo do Trabalho, “quando o Ministério Público recusar o patrocínio nos termos do número anterior, deve notificar imediatamente o interessado de que pode reclamar, dentro de 15 dias, para o imediato superior hierárquico”. Nas duas situações agora mencionadas a maioria das intervenções hierárquicas tenderá a decorrer de requerimento de algum sujeito processual concretamente interessado na derrogação da decisão do magistrado do MP que proferiu determinada decisão e, nessa medida, não divergem substancialmente de uma reclamação para o presidente do Tribunal da Relação ou de um recurso, ainda que sem a carga formal que é própria deste tipo de intervenção. A despeito de a conexão da revogação de uma determinada decisão com o exercício de um verdadeiro poder hierárquico ser de perceção mais evidente no contexto organizacional do MP, parece-nos que essa conexão resulta da constatação apriorística de que esta é uma magistratura hierarquicamente organizada e, por isso, se o “superior hierárquico” altera ou revoga a decisão do seu subordinado essa reapreciação tende a ser associada mais rapidamente ao exercício de uma prerrogativa hierárquica do que ao mero efeito de uma apelação. Só que a hierarquia não é, seguramente, apenas isto ou nem é essencialmente isto, sem o que mesmo na magistratura judicial se poderia defender a existência de ligações hierárquicas por via dos mecanismos formais já aflorados no texto que permitem derrogar a decisão de juiz de instância inferior.

¹² O que se pretende significar com a afirmação é a dependência de cada Procurador-Adjunto quanto às ordens do Procurador da República que o coordene, mas também das ordens e instruções emanadas do MMPC, da PGD ou PGR e também diretivas desta, em relação às quais deve imediata obediência, sem necessidade de qualquer intermediação dos demais escalões hierárquicos.

¹³ Cf. artigos 79.º e 80.º do EMP quanto aos limites da obediência à hierarquia e posição perante o titular do cargo de Ministro da Justiça, respetivamente. No primeiro artigo, o respetivo n.º 2 autonomiza um dever de funcional de recusa e uma faculdade de recusa, esta última assente na violação da consciência jurídica do magistrado (cf. PAULA MARÇALO, Estatuto do Ministério Público Anotado, pág. 286).

antes revela especificidades, seja em sede de limites ao poder de direção, seja quanto à possibilidade de recusa de determinadas diretivas, ordens ou instruções ilegais¹⁴.

Na introdução alegamos que o traço definidor do MMPC é o seu papel de gestor, mas a intrínseca natureza hierarquizada do MP implica que ele também seja um sujeito hierárquico, ao mesmo tempo ativo e passivo, pois que lhe são prestadas contas, tal como as tem que prestar. No entanto, como efeito da reorganização judiciária, no presente, “a hierarquia do MP é uma hierarquia funcional e não meramente uma hierarquia de categorias”¹⁵.

III. O insustentável peso da hierarquia ou como um universo de coordenações ilude quanto à real extensão da cadeia hierárquica

Recuando cerca de 30 anos, ao momento da promulgação do EMP, observa-se que a realidade do Ministério Público era então substancialmente diversa da atual organização judiciária. As Comarcas (entre 231 e 233 que poderiam corresponder a um município, abranger mais do que um ou englobar freguesias de municípios diferenciados) agregavam-se em círculos, estes geridos por um PR¹⁶, possuindo na sua dependência diversos “delegados do Procurador da República”¹⁷. A generalidade das Comarcas era de competência genérica, sendo raras as instâncias especializadas, pelo que era relativamente reduzido o número de Procuradores da República e estes, tipicamente, asseguravam a representação processual (por exemplo, acompanhando os Juizes de Círculo nas deslocações às Comarcas nas quais devessem realizar-se julgamentos criminais coletivos) a par das tarefas hierárquicas, a maioria das vezes sem substanciais preocupações de gestão. Esse Procurador reportava a uma das quatro Procuradorias-Gerais Distritais, cujo PGA respondia hierarquicamente ao Procurador-Geral da República. As estruturas autonomizadas de investigação, formalizadas pela designação Departamento de Investigação e Ação Penal, eram raras.

Nesse contexto a cadeia hierárquica revelava maior linearidade para efeitos da respetiva perceção, sabendo cada “delegado” que acima de si existiam três escalões hierárquicos, de certa forma personalizados (uma só pessoa em cada escalão), georreferenciados (nos planos do círculo judicial, do Distrito Judicial ou nacional) e correspondentes a categorias profissionais diferenciadas que ascendiam, em grau (“delegado”, PR, PGA, PGR). Por último, as atribuições do PR e do PGA que assumia a posição de Procurador-Geral Distrital estavam razoavelmente bem delineadas.

Na atual organização judiciária essa simplicidade esfumou-se: o número de Comarcas reduziu-se a cerca de 10%¹⁸, todas elas incluem mais que um município e agregam áreas territoriais

¹⁴ Neste sentido, RUI MEDEIROS e JOSÉ LOBO MOUTINHO, ob. cit., págs. 35 a 38, falando estes autores de um verdadeiro “dever de recusa” do cumprimento de ordens ilegais.

¹⁵ Cf. JOANA MARQUES VIDAL (in vídeo “Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público [28.JUN.2017]”). Assim, a obediência ao magistrado de grau superior já não pode ser entendida univocamente como referida ao magistrado de “categoria profissional” superior, podendo um PR ter de obedecer a um outro PR por este ser o MMPC.

¹⁶ Estatua o artigo 46.º, n.º 1, do EMP, na sua versão original, que “na sede de cada círculo judicial e com competência na respetiva área exerce funções um Procurador da República”.

¹⁷ Cf. artigos 44.º, alínea e), e 47.º da versão original do EMP.

¹⁸ São, presentemente, 23 (cf. artigo 3.º do ROFTJ).

próximas à do respetivo distrito administrativo. A substancial maioria das atuais Comarcas dispõe de juízos de competência especializada, o que levou à proliferação de PR. Presentemente a generalidade das Comarcas dispõe de um DIAP e esta estrutura prevê uma novel figura na estrutura hierárquica, o Diretor, cuja categoria profissional poderá não ser a de PGA¹⁹.

Se, grosso modo, o atual Procurador Coordenador será o equivalente do PR coevo do círculo judicial, a circunstância de tal cargo poder ser assumido por agentes recrutados de entre duas categorias (PR ou PGA) cria uma realidade nova na qual entre dois agentes do mesmo grau ou categoria (a de PR) poderá haver efetivo exercício de competências hierárquicas e um potencial de dificuldade na coordenação das diversas ramificações da hierarquia (bastando que, para tal, exista um DIAP na Comarca²⁰), face ao que antes era unívoco e linear.

Não se nega que para as dificuldades no reporte da questão possa contribuir a distinção entre o que são os órgãos (artigo 7.º do EMP) e os agentes (artigo 8.º do EMP) do MP, sendo a base da primeira pirâmide “as Procuradorias da República”, afinal o órgão que vai agora agregar agentes que poderão corresponder aos três graus hierárquicos (antes apenas dois) que, tipicamente, definem o MP (Procuradores-Adjuntos, PR e PGA, quando seja deste grau o MMPC) e que se correspondem, na presente organização judiciária, à Comarca.

Por acréscimo, a introdução de novas figuras com incipiente regulamentação estatutária, temos em vista o Coordenador setorial na Comarca ou o Coordenador setorial do Distrito Judicial (este, em rigor, sem previsão legal expressa), mais dificulta a perceção interna – quando não externa – da atual estruturação hierárquica²¹.

Assim, enquanto o “delegado do Procurador da República” numa determinada Comarca não teria dificuldade em saber que respondia perante o (único) PR do círculo correspondente, este perante o PGA que encabeçava o Distrito Judicial e este último perante o Procurador-Geral da República, o atual Procurador-Adjunto em primeira colocação terá algumas dificuldades em apreender a estruturação hierárquica que lhe é concretamente aplicável e que dependerá de fatores como a existência ou não de DIAP (e consoante este seja “distrital” ou não), de coordenação setorial na Comarca ou no âmbito da PGD que lhe corresponda. Encontrará um Coordenador que poderá ser da categoria profissional imediatamente superior à sua, mas que também poderá ser um Procurador-Geral-Adjunto...

Fora das Comarcas em que exista DIAP ou quanto aos Procuradores-Adjuntos que nele se não integrem²² a perceção empírica poderá ser a de que a sua cadeia hierárquica é efetivamente

¹⁹ Cf. artigo 72.º, n.º 2 a 4, do EMP.

²⁰ Presentemente são 14 as comarcas com DIAP instalados (cf. artigos 67.º a 102.º do ROFTJ), o que apenas deixa de fora 9 comarcas. Sucede que aquelas 14 unidades estão frequentes vezes organizadas por secções e estas espalhadas geograficamente por cada um dos “núcleos” que integram a comarca, o que confere uma perceção de quase universalidade da presença daquelas estruturas a nível nacional.

²¹ Como dá nota JOANA MARQUES VIDAL (cf. vídeo cit., 45’ 38”), que se demarca da confusão mediante a circunscrição do papel que vê para o coordenador setorial às matérias não hierárquicas, em relação às quais poderá haver delegação das competências do MMPC, o que, casuisticamente, poderá ser problema.

²² Sem pretender antecipar o raciocínio que segue no corpo do texto sempre se observará que os Procuradores-Adjuntos integrados em DIAP, dentro desta estrutura apenas, poderão estar sujeitos a uma dupla hierarquia

constituída por cinco degraus: o Procurador da República Coordenador setorial, o Procurador da República Coordenador da Comarca, o Procurador-Geral-Adjunto Coordenador setorial junto da PGD, o Procurador-Geral Distrital e o Procurador-Geral da República. Essa percepção – como se defenderá no próximo capítulo – pode ter afloramentos no real, ainda que nos parece não ser esse o desenho pretendido para a atual organização judiciária a partir da conjugação do EMP e da LOSJ. O aumento do espaço de intervenção do MP, a par da exigência de um exercício mais profissionalizado e especializado das funções que assegura, poderá expor o mesmo Procurador-Adjunto a solicitações de outros magistrados da mesma Comarca, que não os que integram a sua estrutura hierárquica próxima, ainda que em termos que assumem configuração próxima à de um verdadeiro comando hierárquico²³, colocando-se, então, a questão de saber se é devida efetiva obediência a tal solicitação.

IV. As potencialidades das coordenações setoriais e as suas virtualidades no apoio ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca

Sobre a figura do Coordenador setorial o EMP é ambíguo, ao ponto de tal vocábulo estar nele omissivo, aparecendo apenas no contexto da LOSJ (artigo 99.º, n.º 3), sem que se perceba, sequer, o que deva entender-se pelo conceito de “setor”²⁴. Sabe-se que é facultativo, que terá o grau de PR e que exercerá “sob a orientação do magistrado do Ministério Público Coordenador”²⁵.

quando esteja organizado por secções já que entre a sua pessoa e a do Diretor mediará um PR (artigo 72.º, n.º 4, do EMP).

²³ Não será difícil a recolha de exemplos no quotidiano: o PR em funções num juízo de família e menores solicitará pontualmente ao Procurador-Adjunto titular de um inquérito (por exemplo relativo a violência doméstica ou abuso sexual de menor) determinada informação quanto ao evoluir da investigação que poderá importar a um processo de promoção e proteção. Em casos extremos solicitará a coordenação da tramitação das duas instâncias e, nessa hipótese, gera-se uma interação *ad hoc* cujos contornos poderão aproximar-se de uma verdadeira relação hierárquica e, inclusive, potenciar conflito a dirimir pelo MMPC.

²⁴ Tal conceito não está definido em qualquer diploma da organização judiciária, nem nos códigos de processo. Em aparente esforço de integração o Ponto 8. da Orientação da PGR n.º 1/14 de 05-09-2014 determinou que “a nomeação de Procurador da República com funções de coordenação setorial, por cada jurisdição, é da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ e do artigo 123-A do EMP, sob proposta do Procurador-Geral Distrital e iniciativa do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca”, parecendo significar que setor poderia ser entendido como jurisdição ou conjunto de unidades seguindo idêntico critério de especialização. A nosso ver, precisamente por a lei não ter referenciado o conceito, não será de excluir um coordenador setorial que transcenda o contexto da unidade processual ou da jurisdição, por exemplo, para o setor criminal que enquadrasse, em simultâneo, as questões relativas ao inquérito criminal (na falta de DIAP), bem como aos juízos local e central criminal ou para a área cível que extravasasse dos juízos local e central cível para abranger, ainda, a jurisdição de comércio, a de execução ou mesmo as de trabalho e família, caso assim o justificasse a escassez de Procuradores ou o reduzido volume processual de determinada jurisdição. Porventura mais duvidosa seria a associação do conceito de coordenador setorial a critérios geográficos ou situacionais como o de um município ou um edifício, sem o que tal representaria um retrocesso para período antecedente à reorganização judiciária.

²⁵ Cf. artigo 99.º, n.º 3, do EMP. A norma não chega, pelo que o EMP mereceria revisão nessa parte, segundo JOANA MARQUES VIDAL (vídeo cit., 19’ 01”). Até que tal suceda, deverão ser outros instrumentos como o despacho de distribuição de serviço e o regulamento da comarca a clarificar a distinção entre os poderes-deveres do coordenador setorial (tipicamente não hierarca) e as respetivas competências hierárquicas quanto aos adjuntos na respetiva dependência. É de salientar que, apesar de reportar ao MMPC e de ser deste a iniciativa que venha a culminar na nomeação do coordenador setorial, tal figura não é escolhida pelo MMPC, vincando-se o caráter funcional e não pessoal no processo de seleção das figuras relativas à coordenação. Assim, apenas cabe ao MMPC diagnosticar a necessidade de um apoio setorial, iniciando um processo que percorrerá a cadeia hierárquica até decisão pelo órgão colegial que é o CSMP.

A despeito daquilo que se deixou escrito no antecedente capítulo é pacífica a posição no sentido de o Coordenador setorial não dispor, apenas por essa qualidade, de prerrogativas hierárquicas. O que sucede, por vezes, é alguma situação de cúmulo de competências, tal como sucede com aqueles Procuradores que enquadram hierarquicamente Procuradores-adjuntos em juízos locais, criminais ou, menos frequentemente, cíveis. Em situações desta natureza o Coordenador setorial não exerce prerrogativas hierárquicas face aos demais Procuradores, mas já poderá ser chamado, por exemplo, a aprovar um projeto de petição inicial de um adjunto.

Possui alguma similitude com esta figura a do PR que dirija uma secção no âmbito de um DIAP (cf. supra nota 22), tendo em conta que é frequente que tais secções se dividam segundo critérios de especialização – por tipos legais de crime – ou se desdobrem em municípios, quando não as duas situações em simultâneo.

A despeito da escassez da previsão legal, quase indiciadora de um carácter honorífico ou meramente acessório do Coordenador setorial, o gigantismo²⁶ das atuais 23 Comarcas é evidência bastante da necessidade real dessa figura e da conveniência na sua operacionalização.

Importaria, a nosso ver, densificar a regulação estatutária do Coordenador setorial, fazendo-o numa vertente técnica e jurídica que exclua a confusão com o posicionamento hierárquico ou o respetivo grau.

Por acréscimo, reconhecendo o dinamismo próprio da realidade, o ritmo acelerado de sucessão de diplomas, de regimes legais e de correntes jurisprudenciais e a impossibilidade prática de um só magistrado – no caso o MMPC – conseguir dominar, com proficiência, todos os ramos do direito e todas as especializações da atual organização judiciária, o papel fulcral do Coordenador setorial deveria assentar numa dupla vertente: a transmissão ao MMPC de informação relevante quando aos aspetos particulares de uma jurisdição e, em simultâneo, o contributo para a uniformização de entendimentos e de aplicação da lei no âmbito do setor que encabece.

Numa e noutra das vertentes existe ampla latitude para o exercício da assessoria técnica. A montante, pela transmissão ao MMPC das novas questões jurídicas que cheguem ao foro numa determinada jurisdição, representando perante este os diversos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários existentes, a sensibilidade dos magistrados da Comarca afetos a esse setor e, porventura, o eventual consenso alcançado entre os diversos PR no sentido de ser adotada determinada posição em detrimento de uma outra, o que permitirá ao MMPC validar tal posicionamento ou, suscitando-se dúvidas, transmiti-las superiormente no sentido de contribuir para a unificação do MP e a segurança jurídica. A jusante o Coordenador setorial poderá assumir o papel de difusor de conhecimento técnico, transmitindo a informação segmentada que importa aos magistrados que exercem funções na respetiva jurisdição.

²⁶ Gigantismo que não se circunscreve à área geográfica de cada comarca, antes se transpõe para o acervo edificado (há várias comarcas com mais de uma dezena de edifícios onde funcionam juízos ou secções) e prossegue para os efetivos humanos disponíveis, para não falar da profusão de instâncias especializadas.

Não parece contender com o escasso desenho da figura do Coordenador setorial a possibilidade de gerir outras questões como as da recolha de dados estatísticos que facilitem a tarefa de apresentação dos relatórios periódicos e estatísticos de cada jurisdição ou a direção de reuniões formais ou informais para debate de questões jurídicas candentes ou de alterações legislativas atinentes ao setor em que opera.

As diversas potencialidades até agora expostas redundam num papel de coadjuvação do MMPC, mas outra relevante função que poderá ser assegurada pelo Coordenador setorial e, presentemente, sem regulação expressa na lei, é a de interface entre setores ou jurisdições diferenciadas, dentro ou fora da Comarca. Esta ideia, parcialmente aflorada supra na nota 23, parte da constatação de que é cada vez mais concreta e segmentada a especialização do judiciário, o que determina que os diversos aspetos de uma realidade judicialmente relevante não possam ser considerados num único processo. Ora, a magistratura do MP diverge substancialmente da magistratura judicial quanto ao tempo, forma e até no escopo da intervenção processual²⁷, preterindo a passividade da decisão de uma instância que terceiros – as partes – iniciaram em favor de uma proatividade e iniciativa que resultam da exigência social de intervenção (por exemplo em contexto de ações inibitórias no âmbito das cláusulas contratuais gerais) ou em termos de oficiosidade estritamente legal (tal como a circunstância de a notícia de um crime público dever determinar a abertura de inquérito penal), subsistindo, por acréscimo, inúmeros contextos em que são outras entidades públicas ou cidadãos a solicitar uma providência judiciária no âmbito da representação ou do patrocínio.

A valia do MP como magistratura de promoção – com a capacidade de criar uma instância em vez de placidamente aguardar a respetiva instauração para que a possa decidir – contempla alguns riscos nos casos em que determinada realidade possa ser judiciariamente abordada segundo diversas óticas e potencia ações inúteis, inviáveis, quando não contraditórias. Tendo em conta que os recursos humanos e materiais são escassos e o funcionamento inconsequente da “máquina da justiça” é particularmente gravoso não só pelos respetivos custos para o erário público mas, quantas vezes, pela estigmatização ou desconfiança que poderá criar perante o cidadão “utente da justiça”, parece-nos que deverão incluir-se entre o rol de preocupações do MP considerações relativas à eficácia e à adequação da respetiva intervenção judiciária, do que resultará a ponderação das consequências plausíveis do entrecruzar de providências judiciárias em jurisdições diferenciadas, no sentido de se abster de acionar ou de divergir a resposta judiciária em função das concretas necessidades do real. Também aqui o Coordenador setorial pode constituir importante ativo na medida em que, na sua posição de acrescida competência técnica e sendo conhecedor dos entendimentos

²⁷ A divergência é qualitativa, mas também quantitativa. Na primeira das vertentes o MP é autor, é promotor, é fiscal, mas pode também ser decisor em termos substantivos e finais (vejam-se os casos dos processos previstos no DL n.º 272/2001, de 13 de outubro ou da suspensão provisória do inquérito do artigo 281.º do Código de Processo Penal). A segunda das vertentes permite outra conclusão: o todo do judiciário é trabalhado pelo MP, mas nem todo o judiciário é trabalhado pela magistratura judicial. Concretizando, os processos de jurisdição voluntária passíveis de decisão pelo MP poderão não ser objeto de apreciação por juiz, bastando que não haja oposição, tal como muitos inquéritos criminais nunca chegarão a ser alvo de intervenção judicial, bastando para tal que não seja deduzida acusação e que não seja requerida instrução. Em contraponto uma simples ação na instância local cível, ainda que não contenda com interesses públicos nem tenha como partes entidades que o MP deva representar, sempre será escrutinada pelo MP, pelo menos em três momentos: o da notificação da sentença ou equivalente (cf. artigo 252.º do CPC), o da conta de custas (artigo 31.º, n.º 1, do RCP) e o do “visto em fiscalização” prévio à correição. Conclui-se, coloquialmente, que todos os processos num Tribunal são do MP, mas nem todos são do juiz...

seguidos na jurisdição estará em condições de exceção para funcionar como interlocutor perante os demais magistrados em posição de atuar judiciariamente sobre um determinado aspeto da mesma realidade. Tendo já sido referido o óbvio exemplo da relação entre a questão da proteção da criança no plano da jurisdição de família e menores e as necessidades da ação penal na perseguição do respetivo molestador, a realidade é fértil na apresentação de situações nas quais a atuação coordenada e bem informada dos magistrados do MP traduz efetiva mais-valia: a conjugação do processo de acidente de trabalho com a respetiva investigação criminal, a coordenação entre insolvência e execução, evitando a instauração desta quando se prepare aquela são contextos clássicos.

Em suma, para lá da coadjuvação do MMPC dentro do respetivo setor, um bom contributo para a unidade de ação do MP que pode proporcionar o Coordenador setorial assenta nesse de papel de consultoria e de coordenação face aos demais magistrados da sua própria Comarca ou externos, seja pessoalmente, seja nomeando “pontos de contacto”, em qualquer dos casos aproveitando as especiais competências resultantes do somatório da especialização com a posição de coordenação, com vista a maximizar a eficiência e a eficácia da intervenção do MP no real. Também aqui não estão em causa atribuições hierárquicas.

Ainda assim o Coordenador setorial poderá ser chamado a exercer um papel de intermediação entre o MMPC e outros magistrados da Comarca num contexto em que exercerá competências hierárquicas, que não próprias. Na verdade parece-nos possível o emprego das normas dos artigos 44.º a 50.º do Código do Procedimento Administrativo (DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro), com as óbvias cautelas aí previstas²⁸, para que, em situações pontuais, o Coordenador setorial exerça algumas das competências próprias do MMPC, o que será quase imprescindível em Comarcas de maior dimensão, como as de Lisboa e Porto.

V. As competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca na reorganização judiciária de 2014

As competências formais do MMPC estão confinadas ao artigo 101.º da LOSJ²⁹. A leitura desta norma contribui para a afirmação de que, no aspeto da concreta intervenção processual, o MMPC – enquanto tal – terá menos competências que o antecedente “Procurador do círculo” pois que as diversas alíneas dessa norma não contemplam típicas atribuições processuais³⁰.

²⁸ Entre os limites mais adstringentes contam-se a impossibilidade de o delegado exercer poderes que sobre si pudessem ser exercidos pelo delegante e a menção da qualidade da atuação por delegação no momento da prática do ato, o que frisa, mais uma vez, que é próprio da natureza do coordenador setorial não exercer poderes hierárquicos próprios, por si e por via dessa qualidade.

²⁹ Sem prejuízo do reconhecimento da subsistência das normas aplicáveis do EMP, sendo controversa a questão se foram revogadas ou derogadas pela atualização da LOSJ no âmbito da reorganização judiciária de 2014, como dá nota JOANA MARQUES VIDAL (cf. vídeo cit.). No essencial será de reter que permanecerá no EMP a regulação do que se reporta “ao conteúdo funcional e hierárquico do MMPC” (cf. mesma autora e documento).

³⁰ A alínea a) estabelece a competência de observação do movimento processual e deteção do que seriam atrasos na tramitação, para efeitos de informação ao respetivo superior hierárquico. Seria anómalo o “controlo de si próprio” na tramitação processual, tal como se depreende que será outrem que não o MMPC a ordenar providências como a aceleração processual ou a tomada de medidas com vista ao desbloqueio dos obstáculos que tenham contribuído para o excesso de prazo. Estará aberto – mas não concluído – o debate sobre se o MMPC também poderá iniciar o incidente de aceleração processual ou, iniciado este, que medidas pode adotar para

Assim não seria “normal” que o MMPC tivesse “serviço distribuído”, no sentido, por exemplo, de se encontrar afeto a um juízo central cujos julgamentos devesse assegurar a par do despacho dos respetivos processos que lhe fossem com “vista”. Tal diferenciação faz todo o sentido no contexto da reorganização judiciária de 2014 pelo substancial acrescer das competências gestórias e organizativas, quer por comparação com as exercidas pelo “Procurador do círculo”, quer por referência às do “PR Coordenador”³¹, avolumar de responsabilidades que inviabilizaria a assunção – em paralelo – de uma atuação processual quotidiana no contexto – mais estruturado e competitivo – de uma jurisdição especializada.

Em boa verdade o teor literal do artigo 101.º da LOSJ não se revela feliz, por via da mistura de um esboço de definição da figura do MMPC³² com o enunciado das respetivas competências as quais, parecendo que iriam ser elencadas apenas nas alíneas do mesmo artigo³³, começam

ultrapassar o atraso, não sendo de excluir que lhe incumba fazer algo em concreto, nesse particular (cf. JOANA MARQUES VIDAL (cf. vídeo cit., 47’ 51’’).

³¹ A observação das competências do “Procurador Coordenador” constantes do artigo 63.º, n.º 2, do EMP na versão da Lei 60/98 revela que a respetiva previsão ocupa as alíneas a) a h), ou seja, resume-se a oito competências, face às dezoito especificadas no artigo 101.º quanto ao MMPC.

³² Afinal o Magistrado do Ministério Público que “dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca”. A definição do que seja o MMPC é omissa nos artigos 99.º e 100.º da LOSJ, sendo de esperar que, por via de o primeiro daqueles artigos ter por epígrafe aquela designação, aí se contivesse a definição do que é o MMPC. Ainda assim cumpre observar que idêntica sistematização é seguida para a figura do Juiz Presidente do Tribunal da comarca (artigo 92.º da LOSJ). Num e noutro dos casos a Lei preocupou-se em afirmar quem pode ser o titular dos cargos, definindo um perfil ao nível da categoria profissional, tempo de serviço e classificação, não se esmerando na definição “doutrinal” dessas funções, que assim apenas resultam particularizadas por via da especificação das respetivas competências.

Tentativamente poderia definir-se o MMPC como o agente do Ministério Público com o grau de PR ou de PGA que encabeça a Procuradoria da República de determinada comarca e, por isso, incumbido de dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da respetiva comarca ou nos Tribunais e departamentos em que superintendam.

³³ Estando em causa no presente capítulo o elenco e a análise das competências do MMPC, sem prejuízo do detalhe a que se procederá no corpo do texto, cumpre consignar as tipificadas na LOSJ, segundo as respetivas alíneas do n.º 1 do artigo 101.º:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República e entre Procuradores-Adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro Tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;

logo a ser vertidas no próprio corpo do n.º 1 desse artigo através da expressão “emitindo ordens e instruções”³⁴.

Para lá da emissão de ordens e instruções, uma competência essencial atribuída ao MMPC é a da sua intervenção no processo de densificação de objetivos programáticos para a Comarca e para os serviços que esta engloba, bem como na respetiva monitorização e reporte, para o que serão instrumentais as competências elencadas nas diversas alíneas do mesmo n.º 1 (em especial as alíneas a), b), c), e), n), o), p). Não menos relevante que o apoio ao processo de formação dos objetivos é a atuação executiva do MMPC no sentido de, uma vez aprovados superiormente, contribuir, mormente pela emissão das ordens e instruções necessárias, para o respetivo cumprimento e, finalisticamente, para a reflexão sobre o grau de cumprimento decorrido o lapso temporal fixado para a respetiva execução.

Na verdade o MMPC revela-se também um “gestor por objetivos”³⁵. Esta realidade, até há pouco vista como própria do setor privado empresarial, por isso alheia ao funcionamento dos

-
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
 - l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.
 - m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
 - n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
 - o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
 - p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
 - q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
 - r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário”.

³⁴ “As tarefas de direção são executadas através da emissão de ordens e de instruções” (cf. JOSÉ IGREJA MATOS, JOSÉ MOURAZ LOPES, LUÍS AZEVEDO MENDES, NUNO COELHO, Manual de Gestão Judicial, pág. 222). De entre os atos normativos tipificados nos artigos 2.º, n.º 2, do EMP e 3.º, n.º 3, da LOSJ como aqueles através dos quais se exerce a relação de hierarquia no MP constata-se que está subtraída às competências do MMPC a emissão de diretivas, ato normativo de prática reservada à Procuradoria-Geral da República – cuja dignidade acrescida é reforçada pela respetiva publicação no Diário da República – e ao CSMP, quanto a este num âmbito mais limitado (interno), conforme se extrai da leitura conjugada das normas dos artigos 10.º, alínea c); 12.º, n.º 2, alínea b) e n.º 3; 27.º, alínea c) e d); 56.º, alínea c); 58.º, n.º 1, alínea c) e 79.º, n.º 5, alínea b), todos do EMP. A Diretiva da PGR n.º 5/14 de 19 de novembro prevê a delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do MP, confirmando – no respetivo ponto IV.4. – que o MMPC apenas pode emitir ordens e instruções. Poderá ser agente do processo originário de uma diretiva na medida em que opte por “sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas”.

Por último convirá não esquecer que outras atuações do MMPC não se integrarão na trilogia normativa referida pois que serão meros despachos com valia administrativa ou processual, exarados em “processos administrativos”, atos avulsos ou processos distribuídos, merecendo a impugnação pelas vias gerais aplicáveis (seja do EMP, se hierárquica, seja do CPA ou do CPP, neste último caso tipicamente formalizada, individualizada e decidida no inquérito a que se reporte).

³⁵ E, por isso, é-lhe confiada a função de empregar um conjunto de princípios e de regras previamente definidos no sentido de organizar os recursos disponíveis em ordem à obtenção de resultados, com especial atenção na prévia identificação dos objetivos a perseguir e no respetivo cumprimento. A partir de 2015, a PGR estabeleceu formalmente os objetivos estratégicos para o Ministério Público (cf. FRANCISCO ÁLVARO DE MENDONÇA NARCISO, *in* vídeo “Gestão e Administração do Tribunal e Gestão Processual [25.MAI.2017]”, 8’ 26”.

tribunais, ganhou expressão com a reorganização judiciária, logo em 2009³⁶ e acentuou-se com a LOSJ. E são muitas e variadas as aceções do que será a gestão: a “gestão dos tribunais” ou do aparelho da justiça, a “gestão processual” e a “gestão judicial”. Por força das limitações estatutárias e tendo em conta a existência de várias entidades com responsabilidade na gestão do judiciário, a intervenção do MMPC em cada uma dessas áreas será forçosamente diferenciada, assumindo graus diversos.

“No domínio dos tribunais a gestão (court management) compreende o alcance global das tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciários”³⁷, enquanto a gestão processual (case management) será “a intervenção conscienciosa dos atores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo célere, equitativo e menos dispendioso”³⁸. Por último, a gestão judicial reporta-se ao vasto conjunto do que é possível de ordenação e otimização no que tange ao judiciário tendo em vista o objetivo final que é a obtenção da decisão judicial e, por isso, engloba, mas também transcende, a atividade do magistrado na condução e decisão do processo procurando abranger “tudo o que tenha a ver com a governação, organização e gestão do sistema judicial nas suas diversas dimensões”³⁹.

A importância no estabelecimento dos objetivos, mas também na sua monitorização, resultou do desenvolvimento de legislação direcionada a tornar mais eficiente a investigação criminal⁴⁰, incumbindo o MP da assunção dos objetivos e da adoção das prioridades e orientações necessárias à execução da política criminal. Por isso é inestimável o papel do MMPC no diagnóstico de potenciais bloqueios dos serviços em ordem à prossecução dos objetivos escolhidos pelo Parlamento, bem como na concretização das diretivas e instruções que o transcendam hierarquicamente e que se dirigem aos mesmos objetivos. As próprias competências do MMPC são cruciais em ordem à superação dos objetivos impostos, tendo em conta as diversas escolhas gestonárias que lhe são permitidas, com os meios da Comarca ou

³⁶ Com a implementação das comarcas piloto resultante da Lei n.º 52/2008 de 28 de agosto (LOFTJ), o primeiro passo relevante na transição do “velho modelo burocrático” para um “conceito de gestão empresarial no sistema judicial”, cf. MANUEL DA SILVA GRILLO, A reação institucional à ineficiência dos Tribunais judiciais, pág. 42. Uma primeira avaliação deste avanço organizativo mostrou algum desapontamento pela constatação do “difícil [d]a articulação entre os diversos setores da rede judiciária e das várias dimensões do sistema judicial aqui envolvidos” num contexto de escasso apoio político e de meios materiais ou imateriais, já que um “novo paradigma organizativo na organização e na gestão dos Tribunais e da sua atividade, e também na gestão dos processos, exigiria, também assim, um nível superior de dedicação e apoio, desde logo no que respeita à capacitação dos agentes ou dos atores da mudança, tentando infundir uma cultura condizente com esse novo quadro funcional e gestor”, cf. LUÍS AZEVEDO MENDES e NUNO RIBEIRO COELHO, Relatório de avaliação. Impacto, no primeiro ano de execução em regime experimental, da nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais nas novas comarcas do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste, págs. 91 e 92.

³⁷ Cf. JOSÉ IGREJA MATOS, JOSÉ MOURAZ LOPES, LUÍS A. MENDES, NUNO COELHO, ob. cit., pág. 11.

³⁸ Cf. Autores e ob. cit. na antecedente nota, pág. 12.

³⁹ Cf. Autores e ob. cit. nas antecedentes notas, pág. 13.

⁴⁰ Com destaque para a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) mas, principalmente, a Lei Quadro da Política Criminal (Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio), para cuja implementação é publicada, numa base bienal, uma “Lei de Política Criminal” que estabelece os objetivos, prioridades e orientações em matéria de política criminal, sendo a atualmente vigente a Lei n.º 72/2015, de 20 de julho. O legislador confere especial relevância ao MP na execução da política criminal, sem esquecer aspetos que deverão ser assegurados por dois outros vértices, os órgãos de polícia criminal e o Governo (cf. artigos 11.º e 12.º da LQPC).

através de recomendações que contribuam para o respetivo reforço ou desmultiplicação como propostas de reafectação de processos ou magistrados a várias unidades ou serviços.

A par da participação nas diversas etapas entre a definição e a avaliação da execução dos objetivos, o MMPC está dotado de diversas competências dirigidas a conferir eficiência à administração da justiça na circunscrição em que se integra⁴¹. A competência para proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República e os Procuradores-Adjuntos da Comarca (alínea d) incumbe o MMPC da intermediação entre as deliberações do Conselho Superior do Ministério Público – em especial por ocasião dos movimentos – e as concretas funções a desempenhar na Comarca, atuação que não é unívoca já que também pode o MMPC sugerir ao CSMP reafecções ou cumulações de serviço de magistrados (alíneas f, h). Neste particular o MMPC quase adota a postura de um gestor de recursos humanos numa empresa⁴². Este aspeto funcional cresceu em complexidade mercê da reorganização judiciária à conta da “redução do número de Comarcas que traz consigo a generalização da situação da nomeação de vários magistrados, por vezes em número bastante elevado, para cada Comarca, com idêntica e conseqüente generalização e intensificação do problema da organização interna e divisão de trabalho entre os magistrados do Ministério Público colocados na mesma Comarca”⁴³.

As competências hierárquicas surgem disseminadas no artigo 101.º, quer na primeira afirmação da possibilidade de emitir ordens e instruções, quer por entre o teor das alíneas a) a d), g), j), n) a r) do n.º 1. Tais alíneas nem sempre implicarão o exercício da *potestas* relativamente aos coordenados, por exemplo, quanto à alínea a), se o MMPC concluir que determinado processo está pendente “por tempo considerado excessivo”, pode ficar-se por tal diagnóstico, tal como pode comunicar tal constatação ao superior hierárquico (caso exista) do magistrado titular, para que este adote medidas, tal como pode dirigir uma ordem concreta, por hipótese no sentido da conclusão do expediente num determinado prazo⁴⁴ e, nestas duas últimas opções estará a exercer as suas atribuições hierárquicas funcionais relativamente a outros agentes, por uma forma que poderá ser mais direta (no segundo caso) ou menos direta⁴⁵.

Dificuldades acrescidas, no que concerne à delimitação das competências hierárquicas do MMPC, evidenciam-se no caso das quatro Comarcas que são sede dos Tribunais da Relação, mercê da presença de um “DIAP distrital” com as especificidades que tal implica, em

⁴¹ “A eficiência da justiça é uma das exigências de um sistema de proteção dos direitos fundamentais – desde logo do direito a uma tutela jurisdicional efetiva” (ANTÓNIO PEDRO BARBAS HOMEM, Módulo Organização do Sistema Judicial. Cursos de Direção de Comarcas, pág. 7).

⁴² Com a nuance de que o MMPC que seja um PR distribuirá a si mesmo parte do serviço “processual” da comarca, por exemplo na ausência de um DIAP ou a título de substituição de PR impedido.

⁴³ RUI MEDEIROS e JOSÉ LOBO MOUTINHO, ob. cit., pág. 93.

⁴⁴ Sobre a delicada questão do conteúdo restrito (no plano procedimental, não no substantivo, sob pena da negação da autonomia interna própria do magistrado) que legitimamente possa constar de uma ordem no âmbito da atuação que o superior hierárquico pretenda ver desenvolvida por um seu subordinado quanto a um inquérito criminal, cf. JOANA MARQUES VIDAL (in vídeo cit., 44’ 03’’).

⁴⁵ Cf. JOANA MARQUES VIDAL (in vídeo cit., 18’ 05’’). Retira-se da previsão ampla das competências que, no que concerne à respetiva comarca, o MMPC está em condições, caso a caso, de optar pela forma de direção hierárquica que entenda mais adequada, diretamente ou com intermediação de um coordenador setorial ou de um PR que supervisione Procuradores-Adjuntos, no caso de existir um DIAP na comarca.

particular, uma área geográfica de atuação que transcende a da Comarca, sem prejuízo de serem desta os recursos (desde logo, humanos) a partilhar e uma ordenação hierárquica diferenciada, pois que terá como diretor um PGA que, tendencialmente, reportaria à respetiva PGD, desvirtuando as competências próprias do MMPC, a despeito de a esmagadora maioria dos inquéritos aí tramitados se reportar ao que seria um “DIAP local”, ou seja, traduzirem inquéritos com conexão geográfica exclusiva a essa Comarca e que não se reportem à “criminalidade de catálogo” sob a supervisão do DCIAP. Para tentar ultrapassar esse estado de coisas a PGR emitiu a Orientação n.º 1/2014, de 5 de setembro⁴⁶, que regula alguns aspetos de consensualização entre os dois magistrados com poderes de direção, tais como a ressalva dos poderes hierárquicos do Diretor do DIAP quanto aos magistrados desta estrutura e a necessidade de parecer quanto a atos do MMPC que afetem a estrutura operacional, a organização ou os recursos humanos dessa mesma estrutura.

A intervenção hierárquica fora dos processos tutelados pelo CPP está pouco sedimentada e o EMP não resolve o problema⁴⁷. Por outro lado algumas das competências do MMPC são “comprimadas” pelas que são próprias da PGR ou da PGD, como sucede quanto à representação nos processos criminais (cf. artigo 68.º do EMP⁴⁸). Do exercício das competências hierárquicas pelo MMPC cabe recurso para o CSMP (artigo 103.º da LOSJ) quanto às competências típicas deste órgão colegial, não fazendo sentido desvirtuar a cadeia hierárquica tal qual plasmada no EMP quanto a outras competências relativas à atividade da Comarca⁴⁹.

Não nos parece de especial relevo a menção a competências tradicionais no que respeita a avaliações de desempenho de funcionários ou magistrados e outras questões mais burocráticas e administrativas – ainda assim essenciais – relativas a férias e turnos, constantes das alíneas i) a m). Curiosa é, todavia, a competência da alínea q) no que seria um planeamento coletivo do processo formativo dos magistrados do Ministério Público da Comarca, atribuição com potencial para criar algum atrito face às legítimas expectativas dos magistrados que, ao contrário do que seria desejável na ótica do MMPC, poderão estar mais interessados em reforçar a sua preparação teórica em jurisdição diversa daquela em que se encontrem colocados num determinado momento.

⁴⁶ Ato normativo anteriormente referenciado como Despacho n.º 2/2014 da PGR.

⁴⁷ Cf. JOANA MARQUES VIDAL (*in vídeo cit.*, 48’ 51’’). Apenas o artigo 76.º do EMP poderá valer neste contexto e convirá manter apartada a intervenção procedimental da intervenção substantiva que consistisse a ordenar ao magistrado que decidisse de uma determinada forma, por exemplo, instaurando uma petição inicial com uma opção específica.

⁴⁸ Está em causa uma competência discricionária do Procurador-Geral da República, que é uma manifestação do poder de direção que afasta a competência de cada escalão hierárquico do MP, segundo PAULA MARÇALO, *ob. cit.*, pág. 258.

⁴⁹ Neste sentido, JOANA MARQUES VIDAL (*in vídeo cit.*, 52’ 07’’). Como facilmente se perceberá seria totalmente anómalo – e contrário ao estatuído no artigo 27.º do EMP – que o CSMP se pronunciasse quanto a detalhes como uma norma do regulamento da comarca que impusesse a tarde de 6.ª feira como período para atendimento ao público por magistrado de determinada jurisdição ou quanto a uma escala de turnos para atos urgentes a realizar em período de férias judiciais! A impugnação das demais questões será resolvida em contexto de reclamação para o imediato superior hierárquico (PGD) e, no eventual esgotamento desta via, seguir-se-á a jurisdição administrativa.

Tendo sido abordadas, até ao presente momento, o que seriam as competências “internas”⁵⁰ do MMPC, haverá que relembrar que uma “estrutura de gestão tripartida dos Tribunais de 1ª instância, composta pelo presidente do tribunal centrada na figura do Juiz Presidente, pelo magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário é uma das características do novo modelo de gestão das Comarcas”⁵¹ e, por essa via, o MMPC assume também competências “externas”⁵², muito embora se tenha defendido que o equilíbrio entre os três intervenientes desse órgão de gestão se encontra desalinhado em benefício do Juiz Presidente face ao teor dos artigos 94.º e 104.º, n.º 2 da LOSJ⁵³.

Assim, para lá da riqueza das funções dentro do núcleo de responsabilidades típicas da hierarquia do Ministério Público, o MMPC assegura, também, a representação externa da Comarca o que implica a comparência em cerimónias e atos públicos de relevo, a par da presença nas reuniões de outros órgãos de gestão criados pela reorganização judiciária de 2009 e que a de 2014 retoma: o “Conselho de Gestão da Comarca” (artigo 108.º da LOSJ) e o “conselho consultivo” (artigo 109.º da LOSJ). Pela sua posição o MMPC será típico destinatário das solicitações de órgãos de polícia criminal, de instituições da sociedade civil como associações ou de exposições oriundas dos cidadãos ou dos operadores da justiça, com ou sem correlação com providências judiciais pendentes e muitas das vezes erroneamente endereçadas. Também estas competências não estão reguladas, não sendo de excluir que venha a ser o seu exercício concreto a determinar a constituição de procedimentos normativizados em função dos usos que sejam adotados em cada Comarca e sempre sem prejuízo da remessa de algumas dessas questões aos demais órgãos de gestão da Comarca (os “conselhos” acima referidos), quando pertinente.

Também no capítulo da representação externa da Comarca competirá ao MMPC a nomeação dos representantes do MP nos Conselhos Municipais de Segurança, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 33/98, de 18 de julho e por aplicação do artigo 99.º, n.º 1, da LOSJ (na falta de alínea específica do artigo 101.º desta lei) e do Ponto 10. da Orientação n.º 1/2014 da PGR.

Por último o MMPC representará a estrutura do Ministério Público da Comarca o que o tornará o símbolo personalizado desta magistratura, pelo que se lhe exigirá irrepreensível postura cívica nos atos públicos em que tome parte por via da qualidade que assume, bem como especial sensibilidade no âmbito de interpelações por parte do cidadão utente da justiça⁵⁴. Ainda neste particular aspeto revela-se como importante – mas ao que parece ainda um pouco negligenciado – o encabeçamento da comunicação externa, quer perante os órgãos

⁵⁰ Ou seja as competências voltadas para o interior do MP, com destaque para a programação de objetivos, gestão e organização dos serviços do MP e reporte hierárquico.

⁵¹ Cf. MARIA RAQUEL RIBEIRO PEREIRA DESTERRO ALMEIDA FERREIRA, As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, sua articulação com os demais órgãos da hierarquia do Ministério Público e a gestão processual, pág. 4 e MARIA DE FÁTIMA DE OLIVEIRA DUARTE, A reforma da organização judiciária – a comarca da Grande Lisboa Noroeste, pág. 141.

⁵² No sentido de não serem competências intrínsecas da estrutura do MP, mas próprias de órgãos para os quais esta magistratura contribui com alguns dos seus agentes, sendo um deles, sempre, o MMPC.

⁵³ Cf. MARIA RAQUEL RIBEIRO PEREIRA DESTERRO ALMEIDA FERREIRA, ob. cit., pág. 4.

⁵⁴ A este propósito não será despidendo o apelo ao que, a propósito dos deveres de “reserva e informação” e de “cortesia”, ficou articulado nos pontos 41. a 49. da Carta de conduta dos magistrados do Ministério Público Português, documento ainda sem dignidade normativa.

de comunicação social⁵⁵, quer perante o cidadão em geral através da página internet da Comarca⁵⁶. Esta poderá ser a primeira imagem institucional do MP na Comarca pelo que convirá que corra a cargo do MMPC uma ponderação relativamente ao que deva constar desse meio de comunicação. Na falta de gabinetes de imprensa nas Comarcas o meio mais imediato de transmissão da realidade factual e processual, quantas vezes para equilibrar interesses conflitantes como o direito à informação, o segredo de justiça, quando aplicável, ou a tranquilidade social, deverá ser a referida página na internet – em forma de portal, com funcionalidades como a indexação para as pertinentes áreas de informação ou de intercâmbio de dados consoante os interesses do consulente – o instrumento idóneo a espelhar o real evitando especulações, fornecendo, em nome do interesse público, a informação estritamente em estado puro, sem se substituir ou sobrepor ao labor dos meios de comunicação social mas de modo a dar a conhecer aos utentes da justiça o que se passa, no que ao judiciário respeita, na Comarca em cuja área geográfica residem. Também por esta forma se consegue explicar a justiça aos cidadãos, tal como se contribui para o escrutínio e *accountability*⁵⁷ do sistema de justiça e, eventualmente, para a prevenção geral das infrações, esta com o duplo efeito da melhoria da paz social (menos crimes) e da redução do esforço para o judiciário (menos processos).

Num patamar misto de impacto interno, mas também externo, deixa-se breve referência à derradeira competência, constante da alínea r), que consiste na elaboração dos regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público. A respetiva formulação corre pelo MMPC, “ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário”. Esta formulação é inconsistente mesmo na lógica da LOSJ, pois não se vislumbra por que motivo não foi antes escolhida a auscultação do “conselho de gestão da Comarca” (já que é o órgão de gestão que agrega as três personalidades de maior grau na gestão da Comarca) ou, eventualmente, do “conselho consultivo”, nesta parte por via dos efeitos externos desse regulamento, por exemplo, no que concerne aos horários mais adequados para o atendimento ao público. Não definindo a LOSJ o que deva constar do “regulamento”, cedo se implementou um padrão (“regulamento quadro da Procuradoria da República”) que toca em aspetos

⁵⁵ Estes consabidamente interessados nos processos mais mediáticos, aqueles que também despertam mais curiosidade nos cidadãos mais alheados do foro (neste sentido, JOSÉ ADRIANO SOUTO MOURA, Ética e responsabilidade – a imagem da justiça, pág. 188).

⁵⁶ À falta de gabinetes de comunicação na generalidade das comarcas o portal da comarca pode e deve ser o repositório de tudo o que importe à comunidade para conhecimento do judiciário e um apoio objetivo ao exercício da atividade jornalística. No sentido da necessidade de “implementação de mecanismos plurais de comunicação com a sociedade dos diferentes departamentos nacionais e territoriais do MP (enquanto recetores e emissores, não só as tradicionais formas de comunicação interpessoal, por ex. gabinetes de atendimento, como os recursos aos meios eletrónicos, sítios na internet)” cf. PAULO DÁ MESQUITA, Responsabilidade comunitária do MP na área penal – Tópicos ou perplexidade”, pág. 131.

⁵⁷ “*In democratic societies, the judicial organization, like other State organizations, must be subject to a process of external evaluation and must give account of its performance*” (CONCEIÇÃO GOMES, *The transformation of the Portuguese judicial organization. Between efficiency and democracy*, in *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 1 (June) 2007, pág. 110). Ao contrário dos demais poderes – legislativo e executivo – que são periodicamente avaliados pelos cidadãos de acordo com o ciclo eleitoral, num modelo tradicional o judicial apenas colheria a sua legitimação pela presença de representantes do Governo ou do Parlamento nos respetivos órgãos de topo. A evolução no sentido da maior abertura do judiciário à comunidade, dando-se-lhe a conhecer e interagindo com ela, traz incontáveis benefícios recíprocos (desde o clássico efeito da prevenção geral, com a conseqüente redução da criminalidade, a partir do conhecimento da existência de um sistema de justiça eficaz e da resposta que dá à prática de uma infração, até a percepção daquilo que é efetivamente procurado pelo “utente da justiça” quando inicia uma instância), para lá de um verdadeiro sentido de inclusão, já implícito no objetivo programático atribuído pelo artigo 202.º, n.º 1, da CRP aos Tribunais: “competência para administrar a justiça em nome do povo”.

essenciais do funcionamento interno do que seriam os “serviços” do MP (quais são as unidades, os magistrados, os horários e que facilidades estão previstas para apoio ao cidadão, eventualmente especificados por jurisdição, os turnos, as faltas e o âmbito de atuação das unidades, bem como os equipamentos ao dispor). Ainda assim é inegável que o regulamento poderá suprir e complementar tudo aquilo em relação ao qual as normas processuais e a legislação de enquadramento não disponha ou, pelo menos, adequar outras disposições ao contexto próprio de cada Comarca.

Lateral à questão das competências próprias do MMPC é a da convergência, no PR que ocupe tal cargo, de competências processuais, o que surgirá, tipicamente, no caso das Comarcas que não disponham de DIAP. A nosso ver as competências que tal magistrado exerça não se reportam à posição de coordenação, antes traduzem uma decorrência da cadeia hierárquica em que se integra e das normas processuais que impõem ou permitem uma atuação de supervisão quanto a magistrado de grau inferior⁵⁸.

VI. Buscando competências ou virtualidades para o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca por entre uma legislação fragmentária

Já se deixou nota da descoordenação entre o clausulado do EMP e o do corpo normativo constante da LOSJ e do ROFTJ. Será esta a principal razão que justifica alguma incompletude no desenho jurídico de uma figura com potencial para ser particularmente estruturante no âmbito do sistema nacional de justiça. A latitude da formulação literal das competências que as normas referidas atribuem ao MMPC, apenas em formato de esboço, impõe a conclusão do gigantismo da incumbência, num trabalho que o mais zeloso sempre dará por inacabado. Verificou-se que o MMPC possui competências internas e externas muito diversificadas, mas que assentam num paradigma de gestão em vez de serem – tipicamente – processuais.

Algumas das competências do MMPC serão clássicas, no sentido de que já eram as do PR no círculo, mormente as relativas à distribuição de serviço e também estas passarão pelo crivo hierárquico. Coloca-se, por isso, a questão da relevância efetiva do cargo ou, mais concretamente, o que poderá ganhar o Ministério Público com a atuação concreta desenvolvida pelo MMPC, até que ponto este poderá ou deverá ser proactivo e qual o impacto no seu papel das condicionantes exógenas⁵⁹ que lhe são impostas. Na falta do detalhe normativo das competências do MMPC, à conta do desajustamento entre os dois grandes instrumentos normativos que o regulam – EMP e LOSJ – e perante a relativa escassez de

⁵⁸ Estão em causa, no essencial, contingências do processo penal tais como o incidente de aceleração processual (a despeito de a competência decisória do incidente estar reservada ao Procurador-Geral da República é frequente que o imediato superior hierárquico seja envolvido, seja por decidir exercer tal competência própria, seja por mera via do encaminhamento hierárquico), a intervenção hierárquica e a reabertura de inquérito (cf., respetivamente, artigos 109.º, 278.º e 279.º, todos do CPP).

⁵⁹ Os condicionalismos externos foram empregues na sua mais lata significância, compreendendo o que é exterior ao Tribunal como o nível de criminalidade da comarca, a maior ou menor litigiosidade, mas também as condicionantes da própria organização judiciária tais como os recursos humanos e materiais à disposição da comarca e as próprias deliberações do conselho de gestão da comarca, dados que para o MMPC são adquiridos e não variáveis, pois que poderão ser imunes à sua direta atuação funcional.

ferramentas operacionais⁶⁰ no auxílio à gestão e de experiência acumulada⁶¹ no desempenho concreto das funções desta natureza, as virtualidades do exercício do cargo de MMPC poderão depender da concreta personalidade nomeada ou do impacto de fatores – mais uma vez externos – que condicionem ou autorizem margem de manobra para o cabal desempenho das funções: numa Comarca sem DIAP instalado o MMPC poderá ser esmagado pelas competências processuais e as inerentes à pertença aos outros órgãos de gestão sem que possa desenvolver a monitorização dos objetivos ou a reação aos atrasos processuais.

Independentemente da assunção – ou não – de estritas competências processuais, fará todo o sentido que o MMPC valorize o papel dos Coordenadores setoriais, com ou sem delegação das competências próprias⁶², colhendo dessa interação as mais-valias de um conhecimento em tempo real das grandes questões jurídicas da respetiva jurisdição e das contingências – ao nível dos recursos humanos, materiais ou outras – que lhe incumba resolver ou representar superiormente. Operacionalizar as coordenações setoriais é uma necessidade evidenciada também para o lugar paralelo do “juiz Coordenador”⁶³ e praticamente imprescindível no atual contexto de vastidão territorial de cada Comarca, da diversidade dos municípios que abrange e da especialização de unidades orgânicas que marca a atual organização judiciária.

Também será exigível ao MMPC um papel de dinamização do MP face às entidades com as quais terá forçosamente de colaborar se quiser cumprir as respetivas atribuições legais: os órgãos de polícia criminal, os serviços públicos que complementam a intervenção judiciária, da

⁶⁰ É notória a insuficiência dos meios informáticos ao dispor dos Tribunais nacionais em ordem à efetiva gestão processual (neste sentido, NUNO COELHO, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, pág. 157, que diagnostica que objetivos deveria permitir “um sistema informático dos Tribunais, bem articulado e maturado”) não sendo o atual “Citius” um instrumento rigoroso para esse efeito. Para lá da dificuldade intrínseca do aplicativo na gestão estatística das reaberturas de inquéritos criminais ou de processos com tramitação esporádica subsequente ao visto em correição, a complexidade na inserção dos dados e fases processuais desmotiva o utilizador ao ponto de o suggestionar a preencher de forma sumária ou errada os relevantes detalhes, tal como o reporte do efetivo estado dos processos é frequentes vezes ilusório pela indicação de estar “concluso” a magistrado, quando já despachado e só não cumprido pela secretaria. No que tange ao MP as ferramentas próprias de que se vem dotando (proGEST e SIMP) resolvem muitas das dificuldades no circuito hierárquico mas, isoladas do ecossistema *Citius*, não permitem suprir as inúmeras falhas deste no que tange a uma verdadeira tramitação e gestão processual na perspetiva do MP, estando diagnosticadas falhas ao nível do módulo da entrega eletrónica de peças processuais, da execução de sentença ou da reclamação eletrónica de créditos em insolvência, para dar alguns exemplos apenas.

Ainda assim vale ao MMPC a existência do módulo *Citius Viewer* dotado de algumas funcionalidades adicionais (cf. FRANCISCO ÁLVARO DE MENDONÇA NARCISO, *in vídeo cit.*, 39’ 05’’).

No plano estatístico os dados oficiais recolhidos no âmbito do Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça (disponíveis em <http://www.siej.dgpj.mj.pt>) são compilados a nível nacional, trimestralmente e tendo como ponto de partida o Citius, o que não confere a este instrumento especial relevo no âmbito da gestão da comarca, sem prejuízo do apoio que pode fornecer aos decisores políticos ou aos conselhos superiores no sentido do eventual reforço de meios nesta ou naquela área ou em determinada comarca, por comparação do respetivo desempenho com as médias nacionais. Um módulo acessível apenas aos órgãos de gestão, “Sistema de Indicadores de Gestão”, concede uma visão mais integrada do geral (Comarca) para o particular (magistrado), com semaforização indicativa do desempenho relativo da comarca, mais contemporânea ao momento da consulta – em regra a desatualização não excederá os 30 dias – ainda que se ressalve que a fiabilidade dos dados continua dependente da correção dos constantes do *Citius* (cf. DGPI, vídeo “Gestão e Administração do Tribunal [28.JUN.2017]”).

⁶¹ A figura do MMPC tem meros oito anos de existência, se consideradas as comarcas piloto criadas em 2009 ou, na reorganização de 2014, uns escassos três anos.

⁶² Com a ressalva de que tal delegação não deve abranger atos que relevem do exercício de poderes hierárquicos, pelo menos quando os coordenadores setoriais não estejam dotados de competências hierárquicas próprias, o que sucederá tipicamente em juízos de competência especializada como os de comércio, família e menores e trabalho (cf. JOANA MARQUES VIDAL *in vídeo cit.*, 23’ 01’’).

⁶³ Neste sentido, MARIA INÊS MOURA, *ob. cit.*, pág. 154.

administração fiscal à segurança social, bem como instituições de solidariedade social. A criação de “pontos de contacto” ou de “unidades de missão” pode ser questão semântica mas real e premente é o labor quotidiano dos magistrados frequentes vezes solicitados para resolver “em tempo real” questões que dependem de entidades alheias à organização judiciária: uma intervenção prioritária na área da salvaguarda da saúde pública, a localização de instituição para apoio a vítima de crime ou menor em risco são exemplos ilustrativos de que para lá de funcionar “em rede” dentro da sua estrutura – fácil pela conformação hierárquica – o MP deverá, cada vez mais, fazê-lo com os auxiliares institucionais ou da sociedade civil, através de protocolos com salvaguardas adequadas à proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

VII. Conclusões

A figura do MMPC é ainda recente, mas já marcante, no contexto evolutivo da estruturação do Ministério Público pois que a respetiva implementação se iniciou, apenas, a partir de abril de 2009, vincando-se em 2014 com a LOSJ.

Até que ocorra plena harmonização entre o teor da mais recente LOSJ e o do EMP na concreta definição das competências do MMPC permanecerão algumas dúvidas, mormente quanto à articulação e efetivo recorte de competências existindo Coordenadores setoriais ou Diretor de DIAP e, em especial, se este for de âmbito do Distrito Judicial. Na verdade o MMPC ilustra a característica da hierarquia funcional na estruturação do MP, tornando irrelevante o respetivo grau hierárquico na medida em que, seja PR ou PGA, é a si que corresponde o cargo de dirigir a “Procuradoria da República da Comarca”, estrutura na qual poderão coexistir magistrados de três graus hierárquicos: Procuradores-Adjuntos, PR e PGA.

Inestimável será o papel do MMPC na harmonização de dois valores antagónicos na estrutura do MP: a descentralização e a unidade de ação a nível nacional.

Em Comarcas de maior complexidade organizativa e com maior número de magistrados ou jurisdições especializadas o MMPC poderá ser coadjuvado por Coordenadores setoriais, cuja vertente técnica e jurídica não se confundirá com o posicionamento hierárquico, sendo limitadas as competências passíveis de delegação.

Sendo o MMPC o agente do Ministério Público com o grau de PR ou de PGA que encabeça a Procuradoria da República de determinada Comarca e, por isso, incumbido de dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da respetiva Comarca ou nos tribunais e departamentos em que superintendam, compete-lhe emitir ordens e instruções em ordem ao cabal exercício das competências que lhe reconhece o artigo 101.º da LOSJ.

As diversas competências do MMPC, ainda não suficientemente densificadas, são de natureza interna – viradas para os serviços do MP – mas também externas, na medida da sua integração em órgãos de gestão da Comarca como os conselhos de gestão e consultivo, sendo particularmente relevante também os papéis de representação da respetiva magistratura

perante as entidades públicas e privadas que envolvam, direta ou indiretamente, o judiciário e a dinamização da interação entre comunidade e tribunal.

O MMPC é um verdadeiro gestor multifuncional, orientado por objetivos, transcendendo o seu campo de atuação a mera gestão processual ou de recursos humanos nos moldes mais rudimentares em que um PR dirigia uma Comarca anteriormente à reorganização judiciária.

Bibliografia citada

- Carvalho, Inês Seabra Henrique de, *Em defesa da legalidade democrática – o estatuto constitucional do Ministério Público português*, SMMP, Lisboa, 2011.
- Coelho, Nuno, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2015.
- Cluny, António, *Pensar o Ministério Público hoje*, “Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 8”, Edições Cosmos, Lisboa, 1997.
- Gomes, Conceição, “The transformation of the Portuguese judicial organization. Between efficiency and democracy”, *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 1 (June) 2007.
- Direção-geral da Política de Justiça, vídeo “Gestão e Administração do Tribunal [28.JUN.2017]”, Centro de Estudos Judiciários. Acedido a 6 de agosto de 2017 em <https://educast.fccn.pt/vod/channels/1cgp3so6o>.
- Duarte, Maria de Fátima de Oliveira “A reforma da organização judiciária – A Comarca da Grande Lisboa Noroeste”, *Julgar*, n.º 20, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- Ferreira, Maria Raquel Ribeiro Pereira Desterro Almeida, *As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, sua articulação com os demais órgãos da hierarquia do Ministério Público e a gestão processual*, texto de apoio da alocução no Centro de Estudos Judiciários de 6-7-2017. Acedido a 6 de setembro de 2017 em: <https://elearning.cej.mj.pt/mod/resource/view.php?id=29089>.
- Grilo, Manuel da Silva, *A reação institucional à ineficiência dos tribunais judiciais*, Porto, 2013, Acedido a 24 de agosto de 2017 em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/69231/2/24915.pdf>.
- Homem, António Pedro Barbas, “Módulo Organização do Sistema Judicial. Cursos de Direção de Comarcas”, Centro de Estudos Judiciários. Acedido a 23 de agosto de 2017 em: <https://elearning.cej.mj.pt/mod/resource/view.php?id=28380>.

- Lopes-Cardoso, Artur, *Estatuto do Ministério Público. Anotado*, Almedina, Coimbra, 1999.
- Marçalo, Paula, *Estatuto do Ministério Público Anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- Matos, José Igreja et. al., *Manual de Gestão Judicial*, Almedina, Coimbra, 2015.
- Medeiros, Rui Medeiros e Moutinho, José Lobo, *O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público*, SMMP, Lisboa, 2009.
- Mendes, Luís Azevedo e Coelho, Nuno Ribeiro, *Relatório de avaliação. Impacto, no primeiro ano de execução em regime experimental, da nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais nas novas Comarcas do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste*, Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 2010. Acedido a 24 de agosto de 2017 em <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2010/12/Relatorio-Comarcas-piloto.pdf>.
- Mesquita, Paulo Dá, “Responsabilidade comunitária do MP na área penal – Tópicos ou perplexidades”, *A responsabilidade Comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público*, SMMP, Lisboa, 2008.
- Moura, Maria Inês, “O juiz Coordenador”, *Julgar*, n.º 20, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- Narciso, Francisco Álvaro de Mendonça, vídeo “Gestão e Administração do Tribunal e Gestão Processual [25.MAI.2017]”, Centro de Estudos Judiciários. Acedido a 15 de setembro de 2017 em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/4170udiv9/ipod.m4v>.
- Rodrigues, Narciso Cunha, *Em nome do povo*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999.
- Rodrigues, Narciso Cunha, “Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público”, *Revista do Ministério Público*, n.º 62.
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, *Carta de conduta dos magistrados do Ministério Público Português*, 2015. Acedido a 6 de agosto de 2017 em http://www.smmp.pt/wp-content/uploads/carta_de_conduta.pdf.
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, *Parecer do SMMP sobre a proposta de lei n.º 114/XII*. Acedido a 6 de setembro de 2017 em:
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a4d7859545a685a6a59354c54566b4f5745744e446b354d7930355a5455334c546b355a5>

[74d304f575a6a4e544a6b4e7935775a47593d&fich=31a6af69-5d9a-4993-9e57-99ec49fc52d7.pdf&Inline=true](https://www.cesj.org/pt/74d304f575a6a4e544a6b4e7935775a47593d&fich=31a6af69-5d9a-4993-9e57-99ec49fc52d7.pdf&Inline=true).

- Vidal, Joana Marques, vídeo "Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público [28.JUN.2017]", Centro de Estudos Judiciários. Acedido a 14 de setembro de 2017 em <https://educast.fccn.pt/vod/channels/mqoqmnbfy>.

Listagem de abreviaturas empregues

No presente trabalho foram empregues as abreviaturas habitualmente seguidas na literatura jurídica, destacando-se as seguintes:

Cf. – Confronte

CPC – Código de Processo Civil CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da república Portuguesa DL – Decreto-Lei

DCIAP – Departamento Central de Investigação e Ação Penal DIAP – Departamento de Investigação e Ação Penal

EMJ - Estatuto dos Magistrados Judiciais EMP - Estatuto do Ministério Público

LOSJ - Lei da Organização do Sistema Judiciário

MMPC - Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca MP – Ministério Público

Ob. cit. – Obra citada

Pág. /págs. – Página / páginas PGA – Procurador-Geral-Adjunto PGD – Procuradoria-Geral Distrital

PGR – Procuradoria-Geral da República

PR – Procurador da República / Procuradores da República

ROFTJ - Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais Seg. /Segs. – Seguinte / seguintes

SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

6. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – competências, capacidade gestonária e perfil

Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR

6. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA – COMPETÊNCIAS, CAPACIDADE GESTONÁRIA E PERFIL

Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto*

1. Preâmbulo
2. Competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – Enquadramento legal
3. Modelo de gestão – Situações de bloqueio e/ou congestionamentos
4. Estratégias de liderança – Motivação como fator galvanizador na gestão
5. Competências específicas – Perfil do magistrado do ministério público coordenador
6. Legislação e bibliografia

1. Preâmbulo

“ (...) Na procura do cabal cumprimento das funções constitucionais atribuídas ao Ministério Público e na tentativa de responder às legítimas expectativas do cidadão quanto ao funcionamento da justiça, é tempo, pois, de prestar contas. É tempo de contar o que fizemos; de assumir deficiências, mas também alguns sucessos; de reconhecer e partilhar dificuldades. É tempo de refletir, avaliar e planear. É tempo de nos comprometermos com o futuro, assumindo a nossa quota-parte de responsabilidade no funcionamento do sistema de justiça. (...)”

Excerto do discurso da Sra. PGR na Sessão Solene de Abertura do Ano Judicial 2016/2017.¹

A presente reflexão tem um carácter essencialmente exploratório e desenvolve-se numa lógica de enquadramento do perfil funcional do Magistrado do Ministério Público Coordenador no novo paradigma de gestão das Comarcas, em que este perfil é um elemento fundamental.

O novo modelo de organização do sistema judiciário, aprovado pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, adiante designada LOSJ² e regulamentado pelo DL 49/2014 de 27 de março³, adiante designado Regulamento da LOSJ, assenta a sua matriz concetual em três pilares fundamentais:

(i) Alargamento da base territorial das circunscrições judiciais,

(ii) Instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e

(iii) Implementação de um novo modelo de gestão das Comarcas.

O território nacional, para efeitos de organização judiciária, passou a estar dividido em 23 Comarcas, cabendo a gestão de cada Comarca a um Conselho de Gestão, com a seguinte

* Procuradora da República.

¹ http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/discurso_abertura_ano_judicial_2016_0.pdf.

² Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto com as alterações introduzidas pela Retificação n.º 42/2013, de 24/10, Lei n.º 40-A/2016, de 22/12, disponível em: http://www.pgdisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1974&tabela=leis.

³ Regulamento da LOSJ, DL 49/14, de 27 de março, alterado pelo DL 86/2016, de 27 de dezembro, disponível em http://www.pgdisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2075&tabela=leis.

composição: Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário.

No domínio da gestão da Comarca, cruzam-se duas realidades com lógicas e competências distintas. Uma diz respeito a tarefas organizacionais dirigidas à gestão da atividade dos tribunais que integram a Comarca e outra, em sentido genérico, à gestão processual. Realidades que interagem e que vão desde a aplicação legislativa, à gestão dos vários profissionais judiciários, passando pela racionalidade dos métodos de organização e de trabalho e da administração das estruturas administrativas, financeiras e orçamentais.

São duas lógicas que impõem uma coordenação integrada e colegial, por forma a minimizar problemas de compatibilização entre os vários centros de decisão que aqui serão convocados. Acresce que, no atual modelo de organização judiciária estão subjacentes conceitos que defendem que apenas é possível obter uma gestão eficiente dos recursos públicos, do exercício das funções do Estado e do funcionamento da administração pública com a adoção de critérios de gestão privada e com a consequente prestação de contas dos “custos-benefícios” alcançados, surgindo com acuidade, conceitos como *governance*, *public management*, *accountability*, gestão, produtividade, característicos das funções e da gestão no setor privado da economia. A utilização destes conceitos é própria de outro tipo de organizações concebidas para atingir objetivos, alinhados com a missão e valores e, nesse sentido, com uma estrutura orientada para os resultados.

Ora, o que temos no sistema judiciário é uma organização, uma estrutura e meios de gestão e de recursos que não foram concebidos para que se atinjam os objetivos estratégicos e processuais, com a eficiência e a eficácia que a sociedade pretende e exige e também muitos dos intervenientes no sistema.

De facto, a atividade de gestão das Comarcas encontra-se integrada numa rede partilhada de atribuições e competências com vários responsáveis setoriais, com os seus núcleos intermédios ou superiores de cariz organizativo e administrativo, bem como, com regras e dinâmicas próprias que passam pelos Conselhos Superiores, Procuradoria-Geral da República, Juízes Presidentes, Magistrados do Ministério Público Coordenadores e Administradores Judiciários, tendo sempre presentes os respetivos estatutos profissionais⁴, os seus relacionamentos de cariz institucional e informal e as suas redes de funcionamento (liderança, hierarquia, e colaboração).

⁴ Estatutos do Ministério Público (EMP), aprovado pela Lei 47/86 de 15 de outubro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 2/1990, de 20/01, Lei n.º 23/92, de 20/08, Lei n.º 33-A/96, de 26/08, Lei n.º 60/98, de 27/08, Rect. n.º 20/98, de 02/11, Lei n.º 42/2005, de 29/08, Lei n.º 42/2005, de 29/08, Lei n.º 67/2007, de 31/12, , Lei n.º 67/2007, de 31/12, Lei n.º 52/2008, de 28/08, Lei n.º 37/2009, de 20/07, , Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, Lei n.º 9/2011, de 12/04. Estatutos dos Magistrados judiciais (EMJ), aprovado pela Lei 21/85 de 30 de julho, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 342/88, de 28/09, Lei n.º 2/1990, de 20/01, Lei n.º 10/94, de 05/05, Rect. n.º 16/94, de 03/12, Lei n.º 44/96, de 03/09, Lei n.º 81/98, de 03/12, Lei n.º 143/99, de 31/08, Lei n.º 3-B/2000, de 04/04, Lei n.º 42/2005, de 29/08, Lei n.º 26/2008, de 27/06, Lei n.º 52/2008, de 28/08, Lei n.º 63/2008, de 18/11, Lei n.º 37/2009, de 20/07, Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, Lei n.º 9/2011, de 12/04. Estatutos dos Funcionários de Justiça (EFJ) aprovado pela Lei 343/99, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelos DL n.º 175/2000, de 09/08, DL n.º 96/2002, de 12/04, DL n.º 169/2003, de 01/08, Lei n.º 42/2005, de 29/08, DL n.º 121/2008, de 11/07, DL n.º 73/2016, de 08/11.

Importa identificar, assim, as funções atribuídas ao cargo, a fim de se compreender melhor o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador na gestão da Comarca.

Nos termos dos art.ºs 99.º e 101.º da LOSJ, o Magistrado do Ministério Público Coordenador integra o órgão de gestão da Comarca, estando-lhe atribuído um conjunto de competências técnicas e comportamentais específicas para o desempenho dessas funções, devendo participar ativamente na gestão da Comarca, contribuindo para uma eficaz concretização da visão estratégica e das orientações definidas pela Procuradoria-Geral da República. Deverá harmonizar o cumprimento dos objetivos estratégicos, definidos anualmente, com os recursos existentes, tendo por referência os valores de referência processual estabelecidos e os resultados obtidos no ano transato.

Na prática, o exercício do cargo exige um conjunto de competências próprias, designadamente de natureza técnica e comportamental.

Como agravante, importa ter presente que este novo modelo organizacional foi publicado sem que, previamente, se tenha aprovado a devida alteração aos estatutos do Ministério Público, o que implicou um enorme esforço de compatibilização das novas funções de direção e de coordenação atribuídas na LOSJ e de interpretação jurídica do quadro legal vigente, bem como à emanação de instrumentos hierárquicos como solução transitória.

Este trabalho pretende, assim, contribuir para uma reflexão que permita identificar o perfil mais adequado para o cargo de Magistrado do Ministério Público Coordenador, consignado no art.º 99.º da citada Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (LOSJ), tendo em conta :

- (i) O modelo de organização em vigor,
- (ii) As atribuições previstas na lei,
- (iii) Os instrumentos hierárquicos vigentes e
- (iv) Os objetivos processuais a atingir, avaliados por métricas com resultados estatísticos que suportam a avaliação do desempenho.

No fundo, para se definir o perfil é necessário identificar o conjunto de competências técnicas e comportamentais decorrentes das funções, do modelo de organização e dos constrangimentos da organização judiciária, de modo a que possa contribuir positivamente para a melhoria do sistema judicial e reforçar a confiança pública, nos responsáveis pela gestão da Comarca.

Com base nestes pressupostos, iremos identificar as funções legalmente atribuídas aos Magistrados do Ministério Público Coordenadores, destacar alguns instrumentos hierárquicos vigentes e sinalizar alguns bloqueios e constrangimentos, a par de um conjunto de aperfeiçoamentos na utilização dos meios informáticos e demais tecnologias de informação disponíveis que condicionam a obtenção de resultados.

Finalmente, como resultado da reflexão e experiência em outras áreas do saber, procurou-se identificar, de forma despretensiosa, um conjunto de requisitos e de características que consideramos como mais relevantes, sendo a liderança, a capacidade de motivação, a organização e o reconhecimento dos pares, requisitos essenciais para o respeito funcional no exercício da função e reconhecimento da enorme importância deste cargo.

2. Competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca - Enquadramento legal

Com a reforma da organização judiciária verificou-se uma mudança radical de paradigma na gestão dos tribunais de primeira instância, com a criação de um órgão de gestão e a definição anual de objetivos estratégicos e processuais específicos com a exigência da monitorização do respetivo desempenho.

Este modelo veio introduzir matérias de gestão processual, prevendo, nos art.º 90.º a 110.º da LOSJ, os objetivos e forma da sua monitorização, bem como o perfil e competências dos membros do Conselho de Gestão, enquanto órgão com competências próprias. Matéria muito importante neste novo modelo é a forma de concretização de tais objetivos, os valores de referência processual, (cf. art.º 90.º, art.º 91.º, art.º 94.º, n.º 4, al. a)), bem como os indicadores dos valores de produtividade, de periodicidade trianual, registados em cada tribunal, (art.º 90.º da LOSJ).

Deparamo-nos, assim, com uma evolução de conceitos e a formalização de um modelo de organização que, sendo um desafio e uma inovação, encerra dificuldades acrescidas na compatibilização do exercício das funções inerentes ao sistema judiciário, num quadro legislativo que procura responder aos valores fundamentais da sociedade e da democracia, mas valoriza, em grande medida, a obtenção de resultados, mas também ganhos de eficiência na estrutura produtiva judiciária.

Por outro lado, importa assinalar que este novo modelo se desenvolve num contexto de déficit de recursos humanos, reduzidos orçamentos e de dificuldades decorrentes da inovação tecnológica, a par de um aumento da exposição mediática e do escrutínio público.

Neste quadro, a intervenção do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca assume um papel relevante e encerra um novo desafio, uma vez que, as exigências inerentes às competências de gestão, no sentido amplo, vão desde a gestão processual e dos recursos, até à gestão da comunicação, devendo ser complementadas pela capacidade de liderança, de perceção das prioridades e da capacidade de introduzir inovações que permitam atingir os objetivos estratégicos e processuais definidos e homologados hierarquicamente.

No âmbito das competências consagradas nos art.º 99.º e 101.º da LOSJ, o Magistrado do Ministério Público Coordenador, é nomeado pelo CSMP em comissão de serviço por três anos. Integra o Conselho de Gestão, órgão que detém as competências próprias elencadas no art.º

108.º da LOSJ. Dele fazem parte, o Juiz Presidente, o Magistrado do Ministério Público Coordenador e o Administrador Judiciário, os quais detêm, por sua vez, igualmente competências próprias que resultam da LOSJ (vejam-se os seus art.ºs 94.º, 101.º e 106.º).

O Conselho de Gestão assume particular importância no âmbito da elaboração dos relatórios semestrais da atividade da Comarca, na definição de projeto de orçamento para os serviços e no relatório anual da gestão dos serviços com a monitorização dos indicadores estatísticos relevantes e dos resultados obtidos.

O Magistrado do Ministério Público coordenador integra ainda o Conselho Consultivo da Comarca, previsto no art.º 110.º da LOSJ, com funções consultivas e uma representatividade alargada, pois, para além dos três membros do Conselho de Gestão, inclui também várias entidades do judiciário e da sociedade civil.

Está, aliás, evidenciado no n.º 2 do art.º 110.º da LOSJ o papel relevante que o Conselho Consultivo deve ter na ligação dos tribunais à sociedade e às comunidades que serve.

No âmbito das suas competências, estipula o art.º 101.º, n.º 1, da LOSJ que cabe ao magistrado do Ministério Público coordenador “dirigir e coordenar” a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo “ordens e instruções”, competindo-lhe (designadamente):

a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;

b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;(...)

Ora, sendo o Ministério Público uma magistratura hierarquizada, o âmbito das suas competências está necessariamente mitigado e condicionado às exigências de articulação com os órgãos da respetiva hierarquia, o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), a Procuradora-Geral da República e as Procuradorias-Gerais Distritais, face à Orientação n.º 1/14 de 05-2014 da PGR⁵ que estabelece as normas de funcionamento no âmbito do novo modelo de organização judiciária.

Esta orientação hierárquica compatibiliza internamente a articulação entre os Estatutos do Ministério Público, adiante designado EMP, com as previsões dos art.ºs 99.º, 101.º e 152.º da LOSJ, designadamente, definindo e mantendo como superior hierárquico a figura do Procurador-Geral Distrital, com referência ao art.º 101.º da LOSJ. Por outro lado, consagra as competências reforçadas atribuídas aos Procuradores-Gerais-Adjuntos, que dirigem os DIAP’s distritais, equiparando-as, em certa medida, às do Magistrado Ministério Público Coordenador,

⁵ Orientação n.º 1/14 de 05-09, PGR - Procuradora-Geral da República-Orientações - Nova Organização Judiciária – Funcionamento do Ministério Público, <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/orientações>.

mas condicionadas aos objetivos processuais específicos definidos por este, no âmbito da gestão unitária da Comarca. Prevê-se ainda a dependência hierárquica dos magistrados coordenadores setoriais e dos magistrados que dirigem os DIAP's, previstos no art.º 72.º, n.º 3, do EMP, ao magistrado do Ministério Público Coordenador.

Nesse âmbito e por força do estipulado no art.º 91.º, n.º 1, da LOSJ, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca cabe, em articulação com o Juiz Presidente, ouvido o Administrador Judiciário, a elaboração de proposta para os objetivos processuais anuais da Comarca, *“ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da Comarca, por referência aos valores de referência processual estabelecidos”*, e focados essencialmente nas áreas prioritárias, na qualidade na ação, na celeridade e na qualidade organizacional. Essa proposta deverá ser apresentada até 15 outubro de cada ano, para homologação ao Procurador-Geral da República, nos termos do n.º 2 do art.º 91.º da LOSJ⁶.

A título de exemplo, sinalizam-se algumas dinâmicas a desenvolver na proposta de objetivos processuais prioritários:

- Reforçar a direção do inquérito e a articulação com a fase de julgamento.
- Reforçar a articulação e coordenação entre jurisdições
- Uniformizar procedimentos de agilização que contribuam para uma justiça mais célere.
- Desenvolver procedimentos e mecanismos de articulação com o Ministério Público dos diversos juízos centrais e locais.
- Estabelecer circuitos informais de partilha e discussão entre magistrados, quer por mensagens no SIMP quer por correio electrónico.
- Identificar questões jurídicas relevantes e promover o seu debate interno.
- Manter a especialização de magistrados, atento o tipo de criminalidade mais relevante.
- Intervir na área da violência contra idosos e outros adultos vulneráveis, com o aperfeiçoamento e melhor articulação dos canais de comunicação entre os diversos parceiros, potenciando uma intervenção atempada e eficaz na defesa dos seus direitos.
- Melhorar, organizar e monitorizar procedimentos de articulação com os órgãos de polícia criminal.

⁶ Despacho de Homologação dos Objetivos Processuais 2016-2017, da Procuradora Geral da República de 29 de dezembro de 2016, in: <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/despacho-homologacao-objetivos-processuais-2016-2017.pdf>.

- Incrementar o número de suspensões provisórias do processo com especial destaque nos processos sumários.
- Incrementar a aplicação dos institutos de simplificação processual – suspensão provisória do processo, processos abreviados e sumaríssimos, nos termos da Diretiva n.º 1/16 da PGR, de 15.02.
- Promover a adequação e proporcionalidade das injunções aplicadas face aos crimes em causa.
- Reduzir pendências excessivas nos juízos e núcleos em que tal ainda se verifique.
- Assegurar e monitorizar uma correta e permanente atualização de dados no CITIUS, designadamente o preenchimento da base de dados da suspensão provisória do processo.
- Monitorizar o cumprimento de prazos nos processos urgentes, designadamente de arguidos presos e de violência doméstica.
- Estabelecer datas/prazos para prolação de despacho final em todos os processos pendentes há mais de dois anos e anteriores, desde que os mesmos não estejam dependentes da colaboração de autoridades judiciárias estrangeiras.
- Monitorização e incentivar os contactos com as entidades administrativas tendo em vista uma melhor e atempada articulação nos casos de ações do Contencioso do Estado.
- Desenvolver mecanismos de identificação das situações passíveis de intervenção e incremento da iniciativa do Ministério Público no que respeita a procedimentos tendo em vista a defesa do consumidor e do ambiente.
- Melhorar, organizar e monitorizar o atendimento ao público, promovendo o atendimento pessoal pelo magistrado e o atendimento eficaz em casos urgentes.
- Evitar que as pessoas se desloquem várias vezes a tribunal para entrega de documentação que lhe seja solicitada, indicando que o podem fazer pelo correio, noutros tribunais ou secções de proximidade da Comarca.
- Melhorar a interlocução com as CPCJS dando integral cumprimento à Diretiva Conjunta da PGR/CNPCJR e à Circular n.º 3/2006 da PGR⁷.

⁷ Circular n.º 3/06 de 20/03, da Procuradora-Geral da República-Intervenção do Ministério Público nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), ao abrigo do disposto no artigo, n.º 72.º, n.º 2, da Lei n.º 147/99, 1 de setembro.

- Utilizar vídeo e audioconferências, em todas as jurisdições, sempre que as pessoas vivam longe do juízo local e tenham dificuldades em se deslocarem.
- Efetuar diligências por videoconferência nas diversas instâncias da Comarca, evitando o uso de cartas precatórias.
- Efetuar visitas regulares a instituições de acolhimento de crianças e jovens.
- Evitar a utilização de processos administrativos cuja autuação não se mostre absolutamente necessária para preparar e/ou acompanhar ações ou intervenções do Ministério Público.
- Ordenar o imediato arquivamento de processos administrativos assim que se mostre a sua desnecessidade.
- Conferir celeridade a todos os processos tutelares cíveis e educativos e bem assim na instauração de processos de promoção e proteção.
- Incrementar a celeridade na realização do exame médico de avaliação do dano corporal e a respetiva elaboração e entrega do relatório.
- Promover e mencionar atempadamente à Coordenação todas as situações relevantes que devam ser levadas ao conhecimento público.
- Desenvolver o portal da Comarca divulgando a atuação do Ministério Público nos tribunais.
- Promover, apoiar e participar em seminários, conferências e/ou outras realizações a ter lugar na Comarca.

Compete-lhe igualmente, nos termos da Ordem de Serviço n.º 3/15, de 26-03 da Procuradora-Geral da República⁸, no âmbito da avaliação unitária subjacente ao novo modelo da organização judiciária, a elaboração de um relatório semestral, sob a forma de memorando, relativo à atividade da Procuradoria da República da Comarca, para se aferir o “estado dos serviços e a qualidade de resposta da Comarca” e que traduzirá indicadores qualitativos e quantitativos mais relevantes por semestre, focados, essencialmente, no número de processos findos, duração, natureza e valor da causa. Esse relatório deverá ser comunicado ao Conselho de Gestão e remetido, por via hierárquica, à Procuradoria-Geral da República, que assegurará a sua comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Ministério da Justiça.

⁸ Ordem de Serviço n.º 3/15 de 26/03, da Procuradora-Geral da República, “Relatório semestral da Procuradoria da Comarca”, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/ordens-de-servico>.

Esta competência funcional impõe uma compatibilização dos objetivos processuais da Comarca com os objetivos estratégicos do Ministério Público, anualmente estabelecidos, atualmente para o ano judicial de 2016-2017, definidos por despacho de 3/2016 de 29 de setembro de 2016⁹, bem como com as Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal para o biénio 2015/2017 definidos pela Diretiva n.º 2/15 de 21-11¹⁰, ambos emitidos pela Procuradora-Geral da República.

Assim, a gestão unitária da Comarca estabelece, não só, exigências de enorme dependência hierárquica que, repete-se, condicionam as competências de coordenação e direção atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, como, por força do disposto nos art.ºs 90.º, n.º 2, art.º 91.º, n.º 1 e art.º 101.º, n.º 1, al. a), da LOSJ, bem como, exige uma permanente capacidade de diálogo e de cooperação entre todos os intervenientes, designadamente entre os membros do Conselho de Gestão da Comarca.

Aliás, o princípio da cooperação está consagrado expressamente no art.º 24.º do Regulamento da LOSJ¹¹, traduzido no respeito pelas competências próprias e na adoção de mecanismos de consensualização e de articulação permanentes.

Podemos, até, identificar como exigências de articulação:

- i. O reforço da intervenção do Magistrado do Ministério Público Coordenador nos órgãos de gestão das Comarcas;
- ii. A implementação de circuitos informais de partilha de informação e de boas práticas;
- iii. A promoção e agilização da atividade de todos os magistrados da Comarca nas diferentes fases processuais;
- iv. A dinamização de uma política de simplificação de redes de comunicação interna e externa, designadamente com os órgãos de polícia criminal;
- v. O investimento nas áreas prioritárias como a proteção das vítimas; os direitos das crianças e jovens; os direitos dos trabalhadores;
- vi. O reforço de uma equitativa distribuição de recursos humanos à atividade do Ministério Público na Comarca;
- vii. A exigência de uma fiável e rigorosa monitorização estatística dos processos entrados e findos, ao nível quantitativo e qualitativo;

⁹ Objetivos Estratégicos Para o Ano Judicial 2016-2017, da Procuradora-Geral da República, de 3 de setembro de 2016, <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/objetivos-estrategicos-do-ministerio-publico-ano-judicial-2016-2017>.

¹⁰ Diretiva n.º 2/15 de 24/11, da Procuradora-Geral da República, Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal para o Biénio 2015/2017, publicadas no Diário da República, 2.ª série, n.º 247, de 18 de dezembro de 2015.

¹¹ Regulamento da LOSJ, DL 49/13 alterado pelo DL 86/2016, *in* http://www.pgdisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2075&tabela=leis

- viii. A criação de mecanismos de articulação com o serviço de inspeção dos magistrados;
- ix. O desenvolvimento dos *sites* das Comarcas;
- x. A reflexão sobre as melhorias da atuação do Ministério Público.

No plano da execução das suas competências, o magistrado do Ministério Público coordenador tem ainda legitimidade para a emissão de instrumentos hierárquicos através da emissão de Ordens e Instruções, podendo sugerir ou propor ao respetivo superior imediato hierárquico para que seja ponderada a representação, ao mais alto nível da hierarquia, a emissão de Diretivas [artigos 101.º, n.º 1, da LOSJ, e 63.º, n.º 1, alínea c), do EMP. Neste contexto assume particular relevância a Diretiva n.º 5/14, de 19-11, da Procuradora-Geral da República¹², que veio delimitar o âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público, reforçando de forma rigorosa e atual a atividade hierárquica e funcional do Procurador-Geral da República, enquanto agente máximo da magistratura do Ministério Público.

Deste modo, a conclusão a que se chega é a de que os poderes e a capacidade de intervenção do Magistrado do Ministério Público Coordenador estão mitigados por alguma complexidade do modelo de gestão, carecendo recorrentemente de instrumentos hierárquicos, o que releva e torna mais exigente a definição do seu perfil.

É neste quadro que o magistrado, ao assumir a coordenação e a gestão numa Comarca, tem que agir em função dos valores e princípios que orientam a organização, as ansiedades e reclamações dos que nela trabalham, num quadro em que nunca poderá perder de vista os objetivos estratégicos definidos, mas também as necessidades dos que recorrem aos tribunais.

Tendo presente que, conceitos como celeridade; eficácia em prazo razoável; simplicidade; economia processual; racionalidade; organização; gestão; desburocratização, desmaterialização, acessibilidade; transparência; e instrumentalidade, são referenciais basilares para a definição dos objetivos estratégicos e processuais da Comarca, previstos nos art.ºs 90.º e 91.º da LOSJ.

Se é válido que o enquadramento e a organização de gestão do sistema judiciário incorpora valores como a ética, os princípios de legalidade, imparcialidade e objetividade, enquanto representativos dos comportamentos e da ação na lógica atual, não deixa de ser uma realidade, a perceção acentuada de uma lógica de eficácia e de eficiência que parece desvalorizar a dimensão qualitativa e valorizar a dimensão quantitativa.

Mesmo assim, importará refletir noutros referenciais, como as exigências sociais e económicas, novas condições de organização e comunicação em sociedade; o crescimento do acervo dos direitos fundamentais e da pessoa humana e a amplificação do estatuto de cidadania; a expansão do político para as áreas adjacentes da sociedade civil; a maior atenção

¹² Directiva n.º 5/14, de 19/11, da Procuradora-Geral da República – “A delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público As Diretivas, as Instruções e as Ordens”, <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/diretivas>.

dos vários saberes e disciplinas, para além do jurídico, sobre a atividade dos tribunais; uma maior responsabilização ética e profissional dos titulares de cargos públicos e dos detentores de autoridade.

Exige-se, assim, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador a ponderação de vários referenciais face às múltiplas funções do Ministério Público como magistratura de iniciativa e de proximidade, quer no exercício da ação penal, na direção da investigação criminal, e na participação da execução da política criminal, quer na representação do Estado e na defesa da legalidade democrática, na defesa dos direitos e interesses das crianças e jovens, no exercício do patrocínio oficioso dos trabalhadores, na defesa dos interesses coletivos e difusos e na defesa da independência dos tribunais.

Daí que não serão suficientes apenas competências profissionais e técnicas. É necessário reunir requisitos pessoais adicionais que designamos por competências comportamentais adequadas à exigência da função no seu contexto, em particular, as de liderança.

Demonstrar respeito pelos princípios éticos, valores e comportamentos compatíveis com os padrões exigidos ao sistema judiciário, são referências fundamentais para o desempenho de tão importante função.

3. Modelo de gestão - Situações de bloqueio e/ou congestionamentos

É cada vez mais comum o conflito entre o desempenho e resultados da Justiça, na perspetiva de quem trabalha no sistema judiciário procura contextualizar os resultados com o quadro legislativo existente e com os meios disponíveis. Por outro lado, a perceção da sociedade, de quem na sua maioria nunca teve necessidade de recorrer aos tribunais, mas que assume a perceção que lhe é transmitida pelos *media*, a propósito dos casos mais mediáticos.

Parece haver uma colisão inevitável do princípio liberal da independência com o princípio democrático da *accountability*, que obriga a uma nova abordagem da gestão dos Tribunais.

Efetivamente a crescente relevância e a perceção da sua importância por parte dos cidadãos e da comunicação social, assumindo-se como um poder autónomo, contrasta com os meios e modelos de gestão condicionados pela natureza deste sistema, uma vez que o sistema judiciário, para além das disposições legislativas e as inovações tecnológicas, depende essencialmente da qualidade, da capacidade, da motivação e do empenhamento dos que intervêm no sistema.

É nesta dimensão que o Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá ter em conta os principais constrangimentos do sistema judiciário, que não foram tidos em conta na definição e monitorização deste modelo de gestão e que, de certa maneira, condicionam o cumprimento dos objetivos e podem mesmo colocar em risco, ou até bloquear, o mero funcionamento regular da Comarca, dos quais destacamos:

- a) A desmotivação e conformismo.
- b) A falta de recursos administrativos e de apoio aos magistrados.
- c) A desigualdade entre os meios ao dispor dos magistrados e a capacidade dos escritórios de advogados para litigar.
- d) O desinvestimento orçamental.
- e) A ausência de instrumentos para premiar o mérito.
- f) A quantidade da legislação produzida, que provoca instabilidade e cria dificuldades acrescidas na sua aplicação.
- g) A limitação dos poderes de gestão.

É neste contexto que a própria gestão da Comarca passa pela resolução, ou minimização, de um quadro de constrangimentos, uns mais sistémicos do que outros, designadamente porque este modelo de gestão tripartida assenta inequivocamente no predomínio funcional do juiz presidente, na medida em que este assume competências de direção e de representação da Comarca, apesar de obedecer ao princípio da cooperação, consignado no art.º 24.º do regulamento da LOSJ.

Por outro lado, ressalta do art.º 104.º da LOSJ e dos art.ºs 19.º, 20.º, 21.º e 22.º do DL 49/2014, de 27 de março, uma ideia de secundarização das competências e exigências do Magistrado do Ministério Público Coordenador, ao consignar-se uma excessiva e injustificada dependência do Administrador Judiciário para com o Juiz Presidente da Comarca, designadamente quanto à respetiva nomeação, renovação e avaliação de desempenho, em sede da respetiva comissão de serviço, em que o Magistrado do Ministério Público Coordenador se limita a dar parecer/informação (não vinculativo).

Outro aspeto a assinalar resulta da previsão do art.º 101.º da LOSJ, que atribui expressamente ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, competências de direção e de coordenação *“dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções”*. Funções cruciais no sistema de gestão dos recursos humanos, cuja concretização facilitaria uma clara agilização na distribuição e na tramitação processual, bem como na afetação e mobilidade dos recursos humanos, consagrando uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, e permitiria, designadamente, a adoção de melhores práticas gestonárias por objetivos.

No entanto, na realidade, tais competências surgem esvaziadas da intenção referida, porque incoerentes com as atribuições específicas de gestão consagradas nas alíneas da norma legal, ou seja, consignam-se atribuições sem poderes próprios para assegurar o cumprimento dos objetivos fixados. Se procurarmos classificar, de forma genérica, as funções atribuídas no art.º

101.º da LOSJ ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, poderemos concluir que se resumem a tarefas:

- (i) De controlo e informação (alíneas a), b), c), i) e o));
- (ii) De atribuição de serviço (alíneas d) e g));
- (iii) De elaboração de propostas (alíneas e), f), h) e q));
- (iv) De funções administrativas (alíneas j), k), l), m), e r));
- (v) De gestão genérica (alíneas n) e p)).

Na realidade as funções de direção e coordenação atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador estão condicionadas quer às competências funcionais totais, na área de recursos humanos, atribuídas ao Conselho Superior do Ministério Público e às competências funcionais totais, na área de gestão processual, atribuída ao Procurador-Geral da República, quer à exiguidade de quadros ao nível dos oficiais de Justiça e dos magistrados do Ministério Público.

Nesta perspetiva, importa refletir na realidade estatística que resulta dos últimos relatórios de atividade das Comarcas, com taxa de resolução positiva e com os objetivos processuais alcançados. Realidade que decorre, sobretudo, do grande empenho, reconhecido esforço e resiliência dos magistrados que nunca perderam de vista os objetivos essenciais e a sua missão matricial. Bem como dos novos mecanismos de criação de espécies de distribuição, nomeadamente no que respeita aos processos relativos à fase preliminar do processo sumário, em conformidade com o determinado na Ordem de Serviço nº 4/2015 da PGR, de 27-05¹³.

Com efeito, com o movimento judicial, que produziu efeitos a 1 de setembro de 2017, não se anteveem cenários favoráveis, prevendo-se até uma redução de magistrados em áreas prioritárias para a ação do Ministério Público.

Destaco, a título de exemplo, a Comarca de Lisboa Oeste onde exerço funções, na qual a redução de magistrados em áreas prioritárias é muito relevante. Sinalizo a área criminal e em especial o DIAP, onde o número de magistrados do Ministério Público, por força dos quadros únicos para a área criminal, foi reduzido em cada um dos núcleos.

Flagrante é, também, o caso da jurisdição de Família e Menores, onde inexistente reforço de quadros e onde as competências do Ministério Público nesta área vão muito para além da intervenção nos processos judiciais, sendo certo que nestes o Ministério Público tem uma participação primordial, com diligências diárias, emitindo pareceres e estando presente, obrigatoriamente, em todas as diligências presididas pelo juiz nos processos de promoção e

¹³ Ordem de Serviço n.º 4/15, de 28/05, da PGR, Registo de Expediente na Área Criminal – Novas espécies processuais e tabela de distribuição de processos, <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/ordens-de-servico>.

proteção, nos tutelares educativos, nos tutelares cíveis. Acrescem as competências do Ministério Público na tramitação dos inquéritos tutelares educativos, nas AOP's, nos processos regulados no DL n.º 272/2001, de 13 de outubro, nos processos administrativos com vista à instauração de processos de promoção e proteção e/ou tutelares cíveis e ainda o atendimento ao público, reuniões com a CPCJ, DGRS e ISS com vista à articulação das atribuições dessas entidades em matéria de proteção de menores e tutelares educativos.

Destaca-se igualmente a jurisdição central de comércio com a redução para dois Procuradores da República e estando em curso muitos processos classificados de natureza urgente e ainda no Juízo local cível, com a eliminação dos quadros existentes de dois Procuradores-Adjuntos. Esta situação terá como natural consequência a acumulação de serviço para os procuradores da República, em funções no juízo central cível, que desvirtuará a afetação de carreiras, com consequente redução, nestes juízos, da capacidade de resposta e de eficácia.

Fatores que, aliados ao elevado número de ausências prolongadas, por doença ou por licença parental, que a colocação de magistrados do quadro complementar não supre, vão criar consequentemente problemas na gestão de processos e no cumprimento dos objetivos processuais traçados, aumentando a desmotivação, as baixas médicas, o *burnout*, a insatisfação no trabalho, e afetarão a qualidade de vida dos intervenientes quer a nível pessoal quer profissional.

Esta realidade prenunciadora de rutura irá desencadear propostas ao CSMP para afetação de magistrados de outras áreas e juízos, em acumulação de funções, com a desmotivação funcional e pessoal que isso representará e o consequente acréscimo de serviço, bem como a desvirtualização do princípio da especialização, um dos pilares do novo modelo de organização do sistema judiciário.

Ao nível da gestão processual (genericamente da organização e gestão dos tribunais) diretamente conexas com a crescente utilização dos meios informáticos e das demais tecnologias de informação no tratamento dos processos, importará, igualmente, refletir nos critérios dos valores de referência processual (VRP), na sua vertente quantitativa, mas também cronológica. Tendo em conta a sua variação em função de cada juízo, quer dentro da mesma Comarca, quer a nível nacional, de Comarca para Comarca, em face da especificidade de cada área de jurisdição, quer quanto à matéria, quer em função do território, o que se explica em função das especialidades das diferentes Comarcas (art.º 90.º, n.º 5, *in fine*, da LOSJ). Quer ainda ao nível do equipamento, onde continuam a verificar-se bloqueios derivados da insuficiência dos computadores portáteis e das impressoras operacionais atribuídos aos magistrados, quer às secções dos tribunais que integram a Comarca.

Acresce que a desmaterialização do processo decorrente da entrada em vigor da Portaria n.º 170/2017, de 25 de maio, torna imprescindível a evolução da própria plataforma informática e a disponibilização de novos computadores e acessórios aos magistrados, bem como da instalação de uns e de outros nas salas de audiências. Repare-se que os serviços do Ministério Público continuam a não dispor de qualquer sistema de gravação. Os computadores distribuídos aos magistrados e às secções não têm essa funcionalidade, pelo que no DIAP de

Comarca (p. ex. de Lisboa Oeste) não se procede à gravação das declarações prestadas no inquérito, com todo o prejuízo e dificuldades daí decorrentes.

Constrangimentos que se colocam, também, na necessidade de um maior investimento no plano de ação do Ministério da Justiça quanto aos sistemas de informação tecnológica, com enfoque nas dinâmicas funcionais do Ministério Público, designadamente com a adaptação do sistema informático ao registo de fenómenos criminais que atualmente são registados numa tabela avulsa de distribuição da área criminal, sempre que esteja em causa expediente entrado nos serviços do Ministério Público que não deva ser registado como inquérito (Ordem de Serviço n.º 4/2015 da PGR), mas que não é contabilizada para efeitos quantitativos de valores de referência processual (VRP).

Por outro lado, a gestão da informação é hoje um dos instrumentos mais críticos para que o trabalho e os resultados do sistema judiciário sejam compreendidos, valorizados e reconhecidos pela sociedade

A partir do momento em que muitos processos pendentes, quer de natureza criminal, quer cível e posteriores julgamentos, passaram a envolver entidades e pessoas publicamente conhecidas e com poder na sociedade, através do destaque na comunicação social, a perceção do modo como atua a Justiça, os seus procedimentos e o tempo associado a cada um destes processos, passaram a ser referenciais da população, confundindo-se casos isolados e complexos, com a situação mais corrente de dezenas de milhares de processos. Esta perceção, sendo errada, é ainda mais distorcida porquanto a esmagadora maioria das pessoas nunca esteve envolvida em processos judiciais e nunca teve necessidade de se deslocar a um Tribunal.

Por outro lado, é essencial investir numa adequada política de comunicação, sendo importante proceder a uma monitorização rigorosa e fiável da estatística processual (*estatística oficial e estatística da secretaria*) e do tipo de processos existentes em cada Comarca, para melhor se entender as expectativas de todos aqueles que recorrem aos Tribunais, ou que são convocados para os julgamentos.

Daí a reconhecida necessidade de adoção de uma opção estratégica de prestação regular de informação no espaço público sobre a atividade do Ministério Público, focando essencialmente, mas não exclusivamente, o exercício da ação penal.

Neste contexto, destaca-se a necessidade de uma maior dinâmica na alimentação e atualização da informação dos *sites* das Comarcas, que passa por se recrutarem mais recursos humanos especializados, que de forma integrada com o magistrado coordenador e procuradores setoriais permitam uma maior publicação externa dos conteúdos relevantes e de acesso público.

É neste modelo complexo, que o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador é relevante, não apenas para cumprir as suas funções legais, mas para contribuir para alterar as

relações de trabalho, promover o espírito de equipa, motivar desempenhos com produtividade real e potenciar sinergias.

Torna-se imperativo saber gerir conflitos que possam surgir no desenrolar de todo o processo de gestão e adotar técnicas de motivação que possam gerar mais produtividade e empenho por parte dos magistrados.

Sem dúvida que o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador irá depender mais do seu perfil específico de liderança e das competências próprias para satisfazer um conjunto de requisitos, do que do exercício através dos poderes atribuídos e de instrumentos hierárquicos e de gestão disponíveis.

O que exigirá do Magistrado do Ministério Público Coordenador, para além de adequadas competências técnicas e experiência profissional, também competências comportamentais, que contribuam para mitigar muitos dos problemas existentes e motivem e galvanizem o principal recurso, que são as pessoas.

É necessário criar modelos partilhados, saber comunicar e estimular.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá ser um estimulador de ideias inovadoras, de novos procedimentos, deve aglutinar as equipas para que o trabalho não seja apenas um ato individual, isolado e muitas vezes desinteressante.

Deverá saber influenciar e criar convergências na ação de interesse comum, deve gerar confiança e coesão e gerir conflitos.

4. Estratégias de liderança - Motivação como fator galvanizador na gestão

“Fazer com que os sujeitos realizem melhor o seu trabalho, mesmo em circunstâncias adversas, é um dos desafios mais relevantes para os gestores.”

(Nohria, Groysberg & Lee, 2008)

Gerir com poder mitigado é um dos maiores desafios de quem assume um cargo com esse ónus. Cumpre apelar a capacidades pessoais exigentes e menos comuns, mas que resultam do saber, da experiência e da capacidade de relacionamento, de estabelecer elos de confiança, de motivação, que provoquem estímulos que permitam fazer mais e melhor com o que existe.

De que forma um Magistrado do Ministério Público Coordenador pode levar os magistrados e os funcionários e todas as entidades externas envolvidas na dinâmica de uma Comarca a alcançar objetivos estratégicos e processuais, a desenvolver mais aptidões que trarão mais benefícios para a instituição/Comarca e a aumentar e melhorar as dinâmicas organizacionais?

Tudo passa por uma gestão processual e agilização procedimental, em função das prioridades, o saber ouvir, a capacidade de incorporar na organização e na gestão diária o saber dos outros, a humanização dos serviços e em particular perante problemas pessoais e funcionais específicos a par da exigência no cumprimento dos objetivos estratégicos e processuais definidos, o estimular da inovação e das boas práticas e a divulgação da informação. Todos esses elementos e qualidades são necessários a uma liderança qualificada e reconhecida entre pares.

Por isso, a motivação é o fator galvanizador fundamental na gestão de recursos humanos Mas o que é a motivação?

A palavra motivação deriva do latim “*motivus*”, que significa mover.

Este assumiu o significado de “tudo aquilo que pode fazer mover”, “tudo aquilo que causa ou determina alguma coisa” ou até mesmo “o fim ou razão de uma ação”.

A motivação inscreve-se na função de relação do comportamento, onde as necessidades se transformam em objetivos, planos e projetos. É, pois, uma força geradora do comportamento.

Como se processa na dinâmica de uma organização como uma Comarca?

Como ocorre a motivação dos magistrados e dos funcionários judiciais para ultrapassar os desafios fundamentais que se vão suscitando na gestão quotidiana?

O aumento da complexidade dos processos judiciais e particularmente dos inquéritos criminais, a exiguidade dos quadros de magistrados e funcionários, a evolução tecnológica, a velocidade da informação, a força mediática e até mesmo a personalidade dos elementos que a constituem, são desafios que o Magistrado do Ministério Público Coordenador deve ter em consideração, quando define e propõe hierquicamente uma estratégia de recursos humanos para a sua Comarca.

Um dos grandes desafios é o estabelecimento de um nível de compromisso dos magistrados para a Comarca, de forma a atingir os resultados processuais a que se propõe.

Num cenário de *déficit* de quadros e de redução do número de efetivos, os magistrados devem sentir-se parte integrante de todo o processo, pois a satisfação, a motivação e a sua produtividade dependem de uma boa prática de gestão de recursos humanos, em que se respeita o sujeito enquanto peça fundamental na instituição, tendo em conta os seus objetivos, anseios e suas preocupações.

É vital compreender e estudar a Comarca, as características e o desempenho individual e de produtividade organizacional, os valores, os desempenhos, as motivações e os seus resultados.

Nos últimos anos, as transformações sociais, a globalização e as exigências cada vez mais acentuadas da sociedade, têm conduzido a um aumento da atenção dada ao conceito de

motivação. Diversos investigadores consideram-na uma palavra abrangente e complexa, não tendo sido fácil definir o conceito.

Segundo Nohria et al. (2008), identificar e esclarecer o que motiva o ser humano é um enigma secular. Alguns dos investigadores de maior relevo no estudo do comportamento humano, como por exemplo Aristóteles, Adam Smith, Sigmund Freud e Abraão Maslow, esforçaram-se por compreender e explicar o porquê de os indivíduos agirem de determinada forma. A motivação tem sido considerada como determinante na gestão de recursos humanos, sendo que grande parte das definições consideram-na como o comportamento manifestado pelos colaboradores ao longo da sua vida e o esforço por eles efetuado nas tarefas do dia-a-dia.

Sem motivação é difícil obter bons resultados, seja em que atividade for.

A motivação é vital para um bom funcionamento de todos os processos internos e externos e com ela se criam uma cultura e dinâmica organizacionais, viradas e focadas numa melhor performance do sujeito.

Segundo Armstrong (2009), a motivação é um elemento crucial para o sucesso organizacional, visto que uma elevada performance é alcançada por sujeitos realmente motivados.

A motivação contribui de forma ativa para que as instituições se adaptem às mudanças, aos avanços tecnológicos e aos resultados solicitados. Esse é um processo dinâmico que trará um melhor clima organizacional, levando claramente a um melhor empenho ao nível da produtividade e eficácia em todos os processos.

Explica Dwivedula & Bredillet (2010) que a natureza multidimensional da motivação no trabalho revela que iniciativas voltadas para a capacitação dos colaboradores proporcionam um ambiente de trabalho motivador, desafiador, onde existe comunicação formal e informal, e segurança.

Os recursos humanos têm que estar motivados e satisfeitos, proporcionando um benéfico clima organizacional, levando a um eficaz desempenho, que terá repercussões quer para benefício da Comarca/organização, quer para benefício do próprio magistrado/colaborador.

A gestão de recursos humanos é evidentemente necessária para qualquer organização e em qualquer contexto, como é o caso da Comarca.

Assim, compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador identificar os objetivos específicos que pretende, ou seja, fazer um diagnóstico organizacional que permita a identificação dos elementos principais da Comarca e os fatores que a influenciam, os problemas que se colocam no desenho da estrutura, a definição de mecanismos de controlo interno e hierárquico e respetiva coordenação para uma melhor compreensão do funcionamento.

Para isso o Magistrado do Ministério Público Coordenador deve analisar as percepções dos procuradores da Comarca sobre a relação entre a motivação e a *performance*; deve obter informação detalhada e completa da dinâmica processual e funcional da Comarca, em cooperação com o Juiz Presidente e o Administrado Judiciário. Deve saber de forma criteriosa as tarefas a desenvolver e a sua importância no resultado final. Tudo isso fará com que avalie e conheça de forma positiva a *performance* individual de cada Magistrado do Ministério Público da Comarca.

Outro passo importante é o *feedback* que o Magistrado do Ministério Público Coordenador fará durante a fase de implementação e cumprimento dos objetivos, porque é importante saber como conduzir o processo e o que se deve alterar se for caso disso, e a forma de medição do progresso do sujeito.

Outro fator importante é o reconhecimento das conquistas alcançadas, o qual pode ser traduzido na verbalização do resultado positivo alcançado.

A escuta ativa por parte do Magistrado do Ministério Público Coordenador é crucial. Para além de envolver os demais magistrados na dinâmica da Comarca, dessa atitude aberta podem advir sugestões para um melhor aperfeiçoamento de todos os processos, o que por si já é um fator de motivação dos recursos humanos.

O compromisso e o grau de envolvimento dos magistrados e dos funcionários que desempenham funções na Comarca serão maiores se estes sentirem o reconhecimento e a credibilidade da instituição, resultando daí uma maior satisfação do trabalho.

Segundo Camara *et al.* (2007), “(...) são muitos os desafios e atividades do quotidiano dos responsáveis pelos recursos humanos de uma organização. Uma das atividades mais comuns é a de identificar, recrutar e reter indivíduos com um perfil comportamental mais adequado e com um conjunto de aptidões, capacidades e competências que possam, de alguma forma ajudar a organização a curto e a médio prazo.

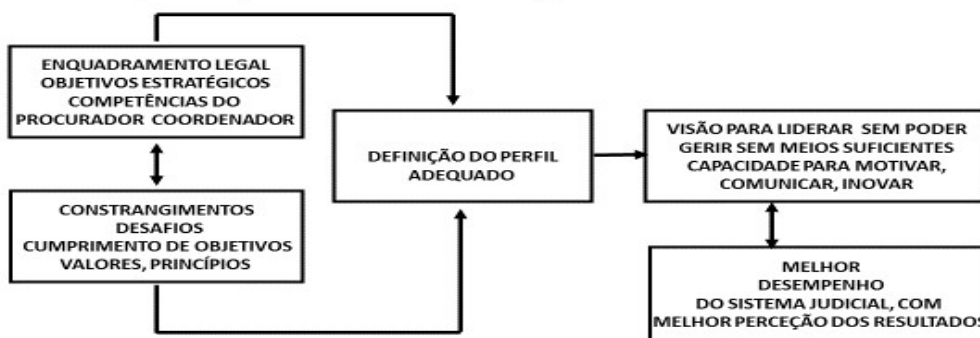
As organizações impõem também o seu contributo em áreas mais inovadoras, como a implementação de formas de organização do trabalho que permitam o aumento da produtividade (através do trabalho em equipas pluridisciplinares), polivalência (para assegurar a máxima flexibilidade na repartição do trabalho). Cabe ainda ao responsável pela gestão de recursos humanos procurar um clima organizacional favorável para todos, conduzindo à satisfação geral dos colaboradores que poderão ser mais produtivos, beneficiando a organização.”

5. Competências específicas – Perfil do Magistrado do Ministério Público Coordenador

Tendo em conta o quadro legal de competências e atribuições, a cultura e os valores, os constrangimentos existentes e as exigências de qualidade, celeridade e eficiência do sistema judiciário, o Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá revelar capacidades e reconhecidas competências para adequar os meios aos fins e os fins aos meios. Tendo sempre presente as limitações existentes, a estrutura hierarquizada, a complexidade do sistema organizativo, o respeito pela independência e autonomia dos magistrados; a realidade processual, os desafios próprios de cada Comarca, a dimensão geográfica e a realidade socioeconómica dos vários municípios que integram a Comarca e a resposta a dar aos cidadãos.

Nesse sentido, o processo para definir as competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá resultar dos requisitos exigidos para assegurar a gestão tendo em conta:

A definição do Perfil do Procurador Coordenador deverá resultar do contexto legislativo, dos objetivos a atingir, das competências legalmente atribuídas, dos constrangimentos internos e externos e da visão para liderar sem poder e responder aos desafios de novas exigências



Temos, assim, um Magistrado do Ministério Público Coordenador apto a responder a uma multiplicidade de solicitações para as quais se exigem competências específicas.

Competências técnicas, entendendo-se como tal as que foram obtidas por formação académica e experiência profissional. Competências comportamentais, como sendo a capacidade para dialogar, ouvir, contactar, integrar, articular, colaborar e identificar emoções, motivações e realidades, e para os expressar eficazmente na forma de otimizar recursos, já de si escassos e estabelecer patamares de influência e de liderança focados na melhoria e cumprimento dos objetivos processuais definidos.

Este conjunto de competências é catalisador e essencial para responder às exigências decorrentes:

- Das funções atribuídas pelo quadro legal;
- Da cultura, os valores, princípios e procedimentos da organização judiciária;

- Da necessidade de mitigar os constrangimentos da Comarca, contribuindo para a melhoria da gestão processual, para a motivação e “gestão” das pessoas e de outros meios;
- Da necessidade de entender os desafios externos e comunicar;
- Da capacidade genérica de gestão, identificando fatores críticos, mobilização de meios para os fins, procurando inovar os processos para que os objetivos processuais sejam atingidos.

Se relativamente às competências técnicas, as mesmas resultam da própria formação académica e experiência judiciária dos magistrados, em particular, dos requisitos legais exigidos para o desempenho do cargo, a qualificação mais difícil de identificar situa-se ao nível das competências comportamentais.

Procurando cruzar as competências específicas identificadas com os objetivos a atingir, sistematizei, um conjunto de qualificações e de características pessoais, seguindo as metodologias utilizadas pelas áreas de recursos humanos, que considero relevantes para o desempenho das funções específicas de Magistrado do Ministério Público Coordenador, para uma efetiva concretização dos objetivos estratégicos e processuais definidos:

- Deve assumir capacidade para orientar a sua função, respeitando a cultura e os valores éticos e deontológicos do serviço público, promovendo um serviço de qualidade.
- Deve procurar adaptar a coordenação e gestão da Comarca de forma a satisfazer os objetivos definidos com respeito pelos princípios de legalidade, imparcialidade, objetividade e transparência, cabendo-lhe implementar medidas internas de desburocratização, simplificação processual e de avaliação da qualidade, fomentando a participação de todos na melhoria dos serviços.
- Deve revelar capacidade para se focar na concretização dos objetivos processuais específicos definidos anualmente, visando a sua concretização.
- Deve possuir capacidade para analisar o ambiente interno e externo, antecipar a sua evolução e prever os impactos no funcionamento da Comarca e na organização em geral.
- Deve assumir capacidade para, de forma partilhada com o Conselho de Gestão, programar, organizar e controlar a atividade da Comarca e dos elementos que a integram, estabelecendo e determinando prioridades, de acordo com os objetivos hierarquicamente definidos e os recursos existentes.
- Deve interagir de forma positiva e colaborante no seio do Conselho Consultivo da Comarca, mostrando receptividade para acolher sugestões e críticas dos representantes da sociedade civil e de todos os restantes membros.
- Deve revelar capacidade de liderança para dirigir e influenciar positivamente os magistrados, mobilizando-os para os objetivos do serviço e da Comarca, estimulando a

iniciativa, fomentando a partilha de responsabilidades, e envolvendo-os na definição dos objetivos processuais anuais, nas alterações de distribuição de serviço e na mobilidade funcional quando necessária, considerando as suas propostas e articulando-as com os objetivos de eficiência dos serviços.

- Deve promover o espírito de grupo e um clima organizacional propício à participação e cooperação, adotando um modelo de atuação que garante a justiça e equidade de tratamento, sendo, dessa forma, um referencial de confiança.
- Deve diagnosticar os pontos fortes e fracos da organização da Comarca, relativamente, os recursos humanos existentes e a respetiva otimização; identificar os recursos técnicos e tecnológicos disponíveis; monitorizar a complexidade e dimensão dos processos e os meios alocados para cada jurisdição.
- Deve debater e implementar um programa de ação reconhecido e partilhado por forma a minimizar áreas problemáticas.
- Deve delegar, distribuir responsabilidades e tarefas pelos procuradores setoriais, de acordo com as suas competências e motivação, otimizando o potencial individual.
- Deve ter a capacidade de destacar o reconhecimento do mérito individual e coletivo, promovendo um clima de autoconfiança, através da partilha dos resultados e desempenhos positivos alcançados.
- Deve manter-se atualizado sobre a evolução e tendências nas áreas de conhecimento e outras áreas científicas relevantes para a missão e objetivos da Comarca.
- Deve revelar responsabilidade e compromisso enquanto membro integrante dos órgãos de gestão da Comarca.
- Deve assumir um relacionamento interpessoal, traduzido na capacidade para interagir de forma adequada com pessoas com diferentes características e em contextos sociais e profissionais distintos, tendo uma atitude facilitadora do relacionamento e gerindo as dificuldades e eventuais conflitos de forma ajustada.
- Deve revelar capacidade para identificar, interpretar e avaliar diferentes tipos de dados, indicadores estatísticos e realidades funcionais, relacionando-os de forma lógica e com visão crítica, como suporte à tomada de decisão.
- Deve demonstrar capacidade para estabelecer acordos e consensos, sendo persistente e flexível designadamente em contexto de interesses funcionais conflituantes. Veja-se por exemplo, a ponderação quanto à aplicação do regime de reafetação de magistrados a um juízo diferente daquela onde se encontra colocado e a garantia do princípio da especialização e do direito à estabilidade dos magistrados consignada no art.º 78.º do EMP.

- Deve revelar facilidade de comunicação com capacidade para se expressar com clareza e precisão, ser assertivo (mas não impositivo) na exposição e defesa das suas ideias, e demonstrar respeito e consideração pelas ideias dos outros.
- Deve possuir capacidade para diagnosticar e propor à hierarquia necessidades de mudança, novos processos de gestão e soluções inovadoras ao nível dos sistemas de planeamento interno.
- Deve ter capacidade para lidar com situações de pressão e com contrariedades de forma adequada e profissional.
- Deve distinguir e ter em conta o que é urgente do que é importante e atuar em função da ponderação dos interesses da Comarca.
- Ao nível da representação e colaboração institucional, deve revelar capacidade para representar o Ministério Público em grupos de trabalho, reuniões ou eventos ou de participação em projetos que implicam exposição e visibilidade externa.

Em suma, o objetivo do novo modelo de gestão de Comarca tem dois sentidos,

- (i) Organização enquanto conjunto assimétrico de relações funcionais, com poderes e responsabilidades e
- (ii) Organização enquanto sistema de processos de trabalho que interagem com o interior e o exterior.

Assim, para que a organização, possa estar alinhada para atingir os objetivos processuais específicos, é essencial que os mesmos sejam amplamente articulados divulgados e consensualizados.

A função de coordenação, mesmo restrita e mitigada, é uma cadeia de influência que deve estabelecer ligações entre todos, com definições claras do que se pretende, pessoas competentes e motivadas, confiança mútua e integração contínua, numa visão mais humanista do trabalho, suscitando o espírito de equipa para garantir a convergência dos esforços, dando prioridade à harmonia dos objetivos institucionais com os objetivos das pessoas.

Há que reconhecer que o empenho, enorme dedicação, forte perseverança e resiliência dos magistrados do Ministério Público e em particular dos magistrados do Ministério Público coordenadores em funções, tem garantido o cumprimento positivo da exigente função constitucional que compete a esta Magistratura.

Cientes de todas as dificuldades e bloqueios desta solução organizativa, urge uma reflexão, avaliação e monitorização especializada deste modelo, em particular quanto à capacidade gestonária do magistrado do Ministério Público coordenador, bem como no âmbito de um novo referencial de formação previsto no n.º 5 do art.º 1.º da Portaria n.º 46/2017, de 31-01.

6. Legislação e bibliografia

Toda a bibliografia, legislação e documentos hierárquicos com incidência na gestão dos tribunais e na gestão dos processos, disponível na plataforma de *elearning*, para o Curso de Formação Específico para o exercício de funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador /módulos ministrados presencialmente e módulos ministrados à distância, complementado: gestão de recursos humanos e liderança qualidade, inovação e modernização/orçamento e contabilidade nos tribunais/funções e poderes dos órgãos de gestão das Comarcas – CEJ 2017, disponível em:

<https://elearning.cej.mj.pt/enrol/index.php?id=534>, destacando:

- Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, *Lei da Organização do Sistema Judiciário*, alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22/12, in Diário da República, 1.ª série. N.º 244 - 22 de dezembro de 2016.
- DL n.º 49/2014, de 27 de março, *Regulamento da LOSJ*, alterado pelo DL n.º 86/2016, de 27/12, in Diário da República, 1.ª série — N.º 247 — 27 de dezembro de 2016.
- Portaria n.º 46/2017 de 31.01, *Regulamento do curso de formação específico para o exercício de funções de presidente do tribunal, de magistrado do Ministério Público coordenador e de administrador judiciário*, Diário da República, 1.ª série — N.º 22 — 31 de janeiro de 2017.

Circulares com incidência na gestão dos tribunais e na gestão dos processos:

- Objetivos Estratégicos para o Ano Judicial 2016-2017, da Procuradora-Geral da República de 3 de setembro de 2016, <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/objetivos-estrategicos-do-ministerio-publico-ano-judicial-2016-2017>.
- Diretiva n.º 2/15 de 24/11 da Procuradora-Geral da República, Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal para o Biénio 2015/2017, Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 247, de 18 de dezembro de 2015.
- Ordem de Serviço n.º 4/15 de 28/05, da Procuradora-Geral da República, Registo de Expediente na Área Criminal – Novas espécies processuais e tabela de distribuição de processos.
- Diretiva n.º 5/14 de 2014-11-19 da Procuradora-Geral da República - A delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público As Diretivas, as Instruções e as Ordens.
- Circular n.º 3/06 de 2006-03-20 da Procuradora-Geral da República-Intervenção do Ministério Público nas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), ao abrigo do disposto no artigo, n.º 72º, n.º 2, da Lei n.º 147/99, 1 de setembro.

Bibliografia – Ordem alfabética:

- Armstrong, M. (2014). *Handbook of Human Resources Management Practice*. 13th Edition, disponível em:
https://otgo.tehran.ir/Portals/0/pdf/Armstrong's%20Handbook%20of%20Human%20Resource%20Management%20Practice_1.pdf
- Camara, Pedro; Guerra, Paulo. & Joaquim Rodrigues, J. (2007). *Novo Humanator: Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*. 7.ª Ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Centro de Estudos Judiciários. 2014, *Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta*, Caderno Especial, Tomo I, Lisboa: e-book Centro de Estudos Judiciários, disponível em:
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_I_Etica_Deontologia_Judiciaria.pdf
- Coelho, Ana de Azeredo, "Os Objectivos da Justiça. A Justiça como objectivo" *JULGAR* - N.º 20 - 2013 Coimbra Editora.
- Dwivedula, R. & Bredillet, C. (2010). *Profiling Work Motivation of Project Workers*. *International Journal of Project Management*. Elsevier, pp. 158-165.
- Barros, João Miguel (2015), *Sistema Judiciário Anotado*, AAFDL Editora.
- Branco, José António, (CEJ2017) "Organização Judiciária e confiança na justiça," CEJ,02.05.2017, Curso de formação específico para o exercício de funções de presidente do tribunal e de magistrado do Ministério Público coordenador, disponível em:
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/ho9m68t6y/flash.html>
- Coelho, Nuno, "Gestão dos Tribunais e Gestão Processual", Curso de Formação Específico/o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador.
- Costa, Daniel (CEJ/2017) "Gestão e administração do tribunal e gestão processual simplificação e agilização de procedimentos" Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público coordenador, disponível em: <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1gr1ly4ww7/flash.html>
- Desterro, Maria Raquel Ferreira, (CEJ2017) "Funções e poderes dos Órgãos de Gestão da Comarca As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, sua articulação com os demais órgãos da hierarquia do Ministério Público e a gestão processual", Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador" – Lisboa.

- Desterro, Maria Raquel Ferreira, (CEJ2017) “Simplificação e Agilização Processuais”, Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador” – Lisboa, em:
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/oasgl6xaf/flash.html>.
- E-book novembro (CEJ2013) - *Comunicar A Justiça – Retórica e Argumentação*, Plano de Formação Contínua de 2012-2013.
- Homem, António Pedro Barbas, Tomo I “Ética e Deontologia Judiciária Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta” disponível em:
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_I_Etica_Deontologia_Judiciaria.pdf.
- Lopes, José Mouraz, José Matos Igreja, Luís Azevedo Mendes, Nuno Coelho, *Manual de Gestão Judicial*, 2015-Almedina.
- Melo, Tiago Joanaz de "Guia de Orçamento e Contabilidade dos Tribunais" e “Guia de Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos”, Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador” – Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, CEJ 2017, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Guia_Orçamento_Contabilidade_Tribunais_3a_edicao.pdf.
- Matos, José Igreja, “Simplificação e Agilização Processuais” – Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ 2017, disponível em:
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2cpk4mjp6a/flash.html>.
- Nohria, Nitin, Boris Groysberg, and Linda-Eling Lee. "Employee Motivation: A Powerful New Model." *HBS Centennial Issue Harvard Business Review* 86, n.º. 7/8 (July–August 2008): 78-84.
- Pais, António (2013), “Gestão de Recursos humanos na justiça” e “Liderança nas Organizações”, Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador – Lisboa, CEJ 2017, disponível em: <https://educast.fccn.pt/vod/clips/19c3ovhn41/flash.html>.
- Rato, João Fernandes (2015)., *Qualidade Na Justiça – Qualidade Da Democracia Qualidade Na Organização – Acesso Ao Ministério Público, Organização para o Cidadão e Comunicação “O MP e os utentes da Justiça - Convocatória, Acolhimento e Atendimento. Intervenção X Congresso do Ministério Público*, disponível em:
http://xcongresso.smmp.pt/wp-content/uploads/2015/03/intervencao_joao_rato.pdf.
- Santos, Boaventura Sousa, Gomes Conceição, 2010, *A Gestão nos Tribunais – Um olhar sobre a experiência das Comarcas piloto*, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, disponível em:
http://opj.ces.uc.pt/pdf/RelatorioA_gestao_dos_tribunais_01_04_2010.pdf

- Simões, Eduardo Professor Doutor, Docente no ISCTE “Gestão de Conflitos e Negociação - Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade, Inovação e Modernização”, Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador” CEJ 2017, disponível em:
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2cpk4mjp6a/flash.html>.
- Van Dunem, Francisca, “Deontologia dos magistrados e utilização das comunicações de massa”, pp. 51 a 68, e-book: *Ética e Redes Sociais*.
- Vidal, Joana Marques, Discurso_abertura_ano_judicial_2016/2017, disponível em:
http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/discurso_abertura_ano_judicial_2016_0.pdf

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I I

■ O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR ■

7. Hierarquia e autonomia no âmbito das competências do Ministério Público Coordenador de Comarca

Maria da Conceição Gonçalves da Silva Lopes



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR**7. HIERARQUIA E AUTONOMIA NO ÂMBITO DAS COMPETÊNCIAS DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA**

Maria da Conceição Gonçalves da Silva Lopes*

I. ENQUADRAMENTO

1. Autonomia, hierarquia e responsabilidade

2. O Magistrado Coordenador do Ministério Público de Comarca

3. Sistema de justiça. Órgãos. Ministério Público. Gestão dos Tribunais de 1.ª instância.

II. COMPETÊNCIAS DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA

1. Perfil e modo de nomeação

2. Competências

III. HIERARQUIA. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E NA LEI DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO

1. Hierarquia funcional

2. Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca na hierarquia. A figura do Procurador-Geral Distrital no Estatuto do Ministério Público e na Lei de Organização do Sistema Judiciário. Ordens e instruções

3. Relação hierárquica e gestão tripartida dos Tribunais de 1ª Instância

4. Funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca

5. Coordenadores sectoriais

6. Coordenadores do Ministério Público de Comarca e Coordenadores dos Departamentos de Investigação e Acção Penal das Comarcas sede dos Tribunais da Relação

7. O novo Estatuto do Ministério Público.

IV. AUTONOMIA. MODELO DE GESTÃO DOS TRIBUNAIS

1. Autonomia externa e autonomia interna. Modelo de gestão dos Tribunais de 1.ª instância. Objectivos

2. Competências processuais dos Magistrados Coordenadores de Comarca e autonomia do Ministério Público. Princípio da inamovibilidade. O novo paradigma. Entre a eficiência e a justiça.

I. Enquadramento

1. O Ministério Público é um órgão constitucional com competência para exercer a acção penal, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, representar o Estado e defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determina - artigo 219.º, n.º 1, da CRP.

Nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, «goza de estatuto próprio e de autonomia». Autonomia que releva em duas vertentes:

– A da não interferência dos demais órgãos do poder central, regional e local na sua actuação, com «vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição dos Magistrados do Ministério Público às directivas, ordens e instruções previstas na lei»;

* Procuradora da República.

– A da sua concepção como magistratura distinta, orientada por um princípio de independência e paralelismo relativamente à magistratura judicial – cfr. os artigos 2.º, n.º s 1 e 2, e 75.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público. Por força do constante do n.º 4, «os agentes do Ministério Público são Magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei».

Estas três características estruturantes do Ministério Público – **autonomia, hierarquia e responsabilidade** – e a sua compatibilização assumem-se essenciais no cumprimento da vocação daquele, enquanto entidade que simultaneamente usa a veste de investigador e acusador e de defensor dos direitos fundamentais dos cidadãos. Neste contexto, como adverte Figueiredo Dias, o *punctum crucis* estará precisamente na compatibilização do princípio da autonomia com o da responsabilidade comunitária, para que nomeadamente “possam ser melhorados os níveis de êxito e de eficiência do Ministério Público, dos quais depende o cumprimento da sua função social e, em último termo, a defesa dos direitos fundamentais das pessoas e da comunidade”. Até porque, frisa aquele ilustre professor, “a autonomia do Ministério Público e a sua responsabilidade comunitária constituem, para além de formas institucionais das magistraturas, direitos fundamentais dos cidadãos e da sociedade”.¹

Em síntese, o Ministério Público assume-se como uma magistratura com variadíssimas e pluriformes funções, cuja concretização reclama aturada reflexão, no âmbito das novas exigências de uma justiça célere, eficaz e eficiente, que promova a defesa dos direitos dos cidadãos. Na qual se sublinhe a “renovada intencionalidade e funcionalidade comunitária das suas missões”², tendo em atenção que é “no aprofundamento do princípio da autonomia, da hierarquia e da responsabilidade que o Ministério Público deverá assumir a sua responsabilidade democrática”³.

2. Definidos estes princípios básicos, importa agora concatená-los com o exercício das funções de Magistrado Coordenador do Ministério Público, enquanto órgão de gestão da Comarca, numa abordagem que se quer pragmática e com especial incidência nos aspectos mais problemáticos que surgiram com a entrada em vigor da Lei de Organização do Sistema Judiciário, em 1 de Setembro de 2014.

Análise que tem tanta mais importância quanto é certo que, apesar de esta lei ter entrado em vigor há já 3 anos, não foi ainda possível criar um sistema unitário e integrado de organização do sistema judiciário.

O que se deve, em grande parte, ao facto de não se ter procedido a uma consonante alteração dos estatutos das magistraturas. Efectivamente, a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, que

¹ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, “Autonomia e Responsabilidade Comunitária do Ministério Público: um Equilíbrio Difícil”, in Procuradoria-Geral da República, 25 Anos do Estatuto do Ministério Público (sessão comemorativa), Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 75.

² Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, Acordos Sobre a Sentença em Processo Penal: o “Fim” do Estado de Direito ou um Novo “Princípio”?, Porto, Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, 2011, p. 113.

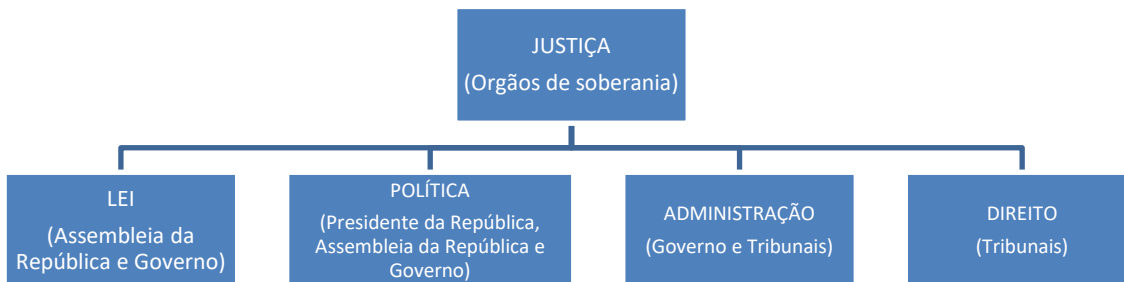
³ Cf. Santos, Margarida e Montes, Mário Ferreira, “Posição, Funções e Responsabilidade Democrática do Ministério Público no Modelo Processual Penal Português – Algumas Considerações”, p. 181.

aprovou a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, remodelou em consonância o Estatuto dos Magistrados Judiciais e o Estatuto do Ministério Público, nos seus artigos 162.º a 165.º. No entanto, com a Lei n.º 62/2013, Lei de Organização do Sistema Judiciário, revogaram-se os artigos 1.º a 159.º daquela, relativos à LOFTJ. Mas não se alteraram os preceitos dos estatutos, nomeadamente as inovações introduzidas no Estatuto do Ministério Público pelos artigos 164.º e 165.º dessa Lei n.º 52/2008, que continuaram em vigor. Sendo certo que, nomeadamente no que concerne à figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador, há diferenças significativas entre a LOFTJ e a LOSJ. Mais adiante, analisaremos em pormenor as dissonâncias que se verificam e as dificuldades de interpretação que elas acarretaram.

3. Para já, antes de abordarmos o tema proposto e em ordem a colher a perspectiva necessária, impõe-se uma breve resenha sobre a forma como está estruturado o actual sistema de justiça, com especial enfoque na organização e gestão dos Tribunais de 1.ª instância.

Para maior clareza, fá-lo-emos através de gráficos que mais sucintamente permitirão colher uma visão de conjunto das suas linhas gerais orientadoras.

ORGÃOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA



JUSTIÇA INSTITUCIONALIZADA

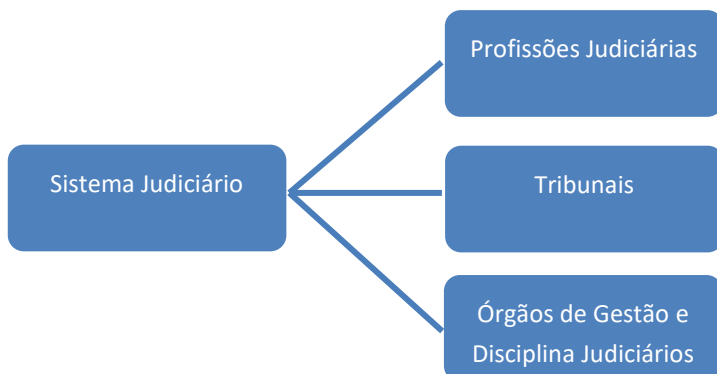


IGFEJ - Instituto de Gestão Financeira e dos Equipamentos da Justiça; IRN - Instituto dos Registos e do Notariado; ITIJ - Instituto das Tecnologias e Informação na Justiça; INM - Instituto Nacional de Medicina Legal; INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial; CEJ - Centro de Estudos Judiciários; CPVC - Comissão de Protecção às Vítimas de Violência Doméstica; CPES - Comissão de Programas Especiais de Segurança; DGPJ – Direcção-Geral da Política da Justiça; IGSJ – Inspecção-Geral dos Serviços de Justiça; SG – Secretaria-Geral; PJ - Polícia Judiciária; DGAJ – Direcção-Geral da Administração da Justiça; DGSP – Direcção-Geral dos Serviços Prisionais; DGRS – Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais; GRAL - Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios.

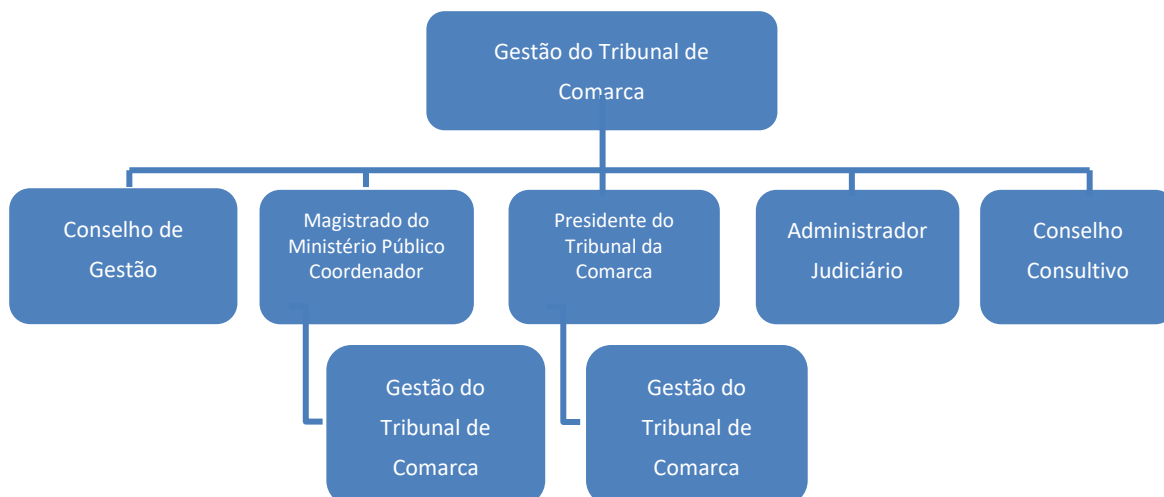
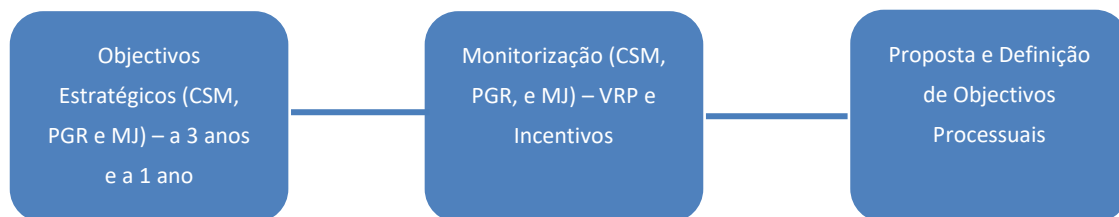
MINISTÉRIO PÚBLICO

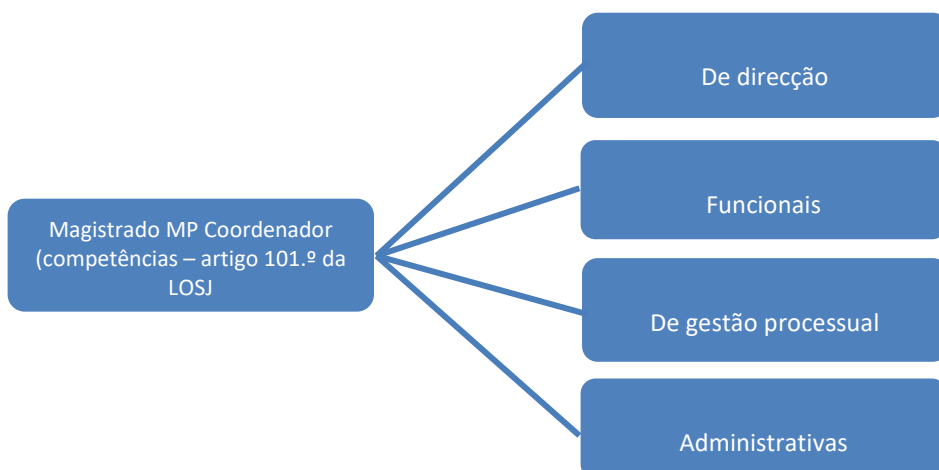
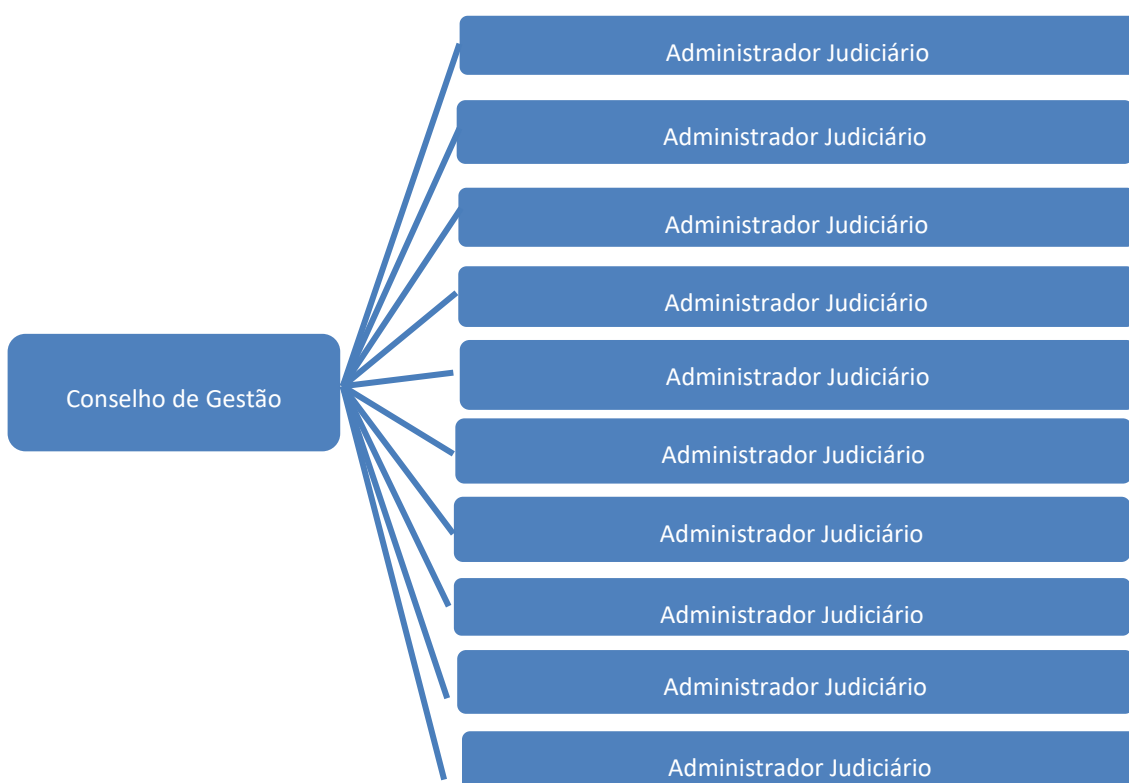
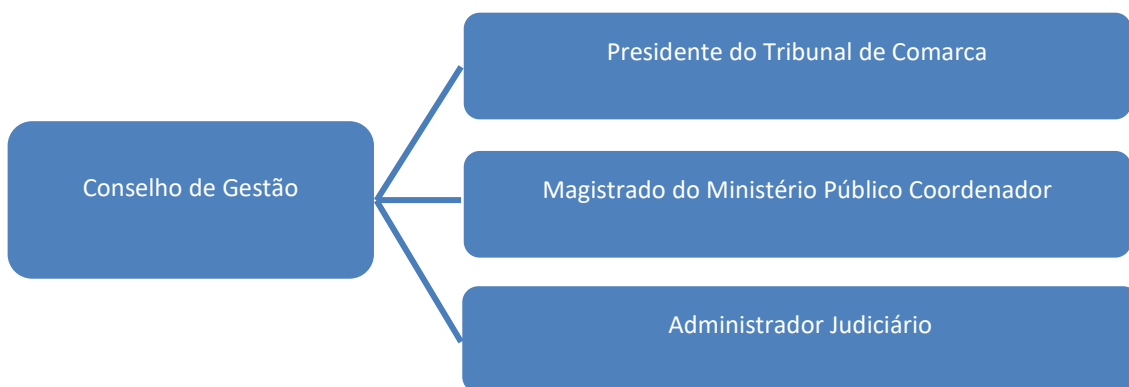


Organização do Sistema Judiciário
LOSJ – Lei n.º 62/ 2013



Gestão dos Tribunais de 1.ª Instância – artigos 90.º a 108.º da LOSJ





II. Competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca

1. A publicação e entrada em vigor da Lei Orgânica do Sistema Judiciário, em que se estabeleceram as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário, e do DL 49/2014, de 27 de Março, alterado pelo DL 86/2016, de 27 de Dezembro, que regulamentou aquela, doravante designado por RLOSJ, vieram introduzir no ordenamento jurídico nacional matérias de gestão, quer enquanto instrumento de organização do sistema, quer enquanto instrumento de gestão processual.

Com a LOSJ, se bem que em parte já herdada da Lei 52/2008, de 28 de Agosto, que instituiu a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), surge a **figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, que nesta dirige os serviços do Ministério Público**, estando delineada nos artigos 99.º a 103.º daquele diploma. É ele **nomeado** pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço de três anos, que pode ser renovada uma vez, mediante avaliação favorável daquele Conselho, por escolha entre os Magistrados que tenham os seguintes requisitos:

- Exerçam funções efectivas como Procurador-Geral-Adjunto e tenham a classificação de “Muito bom”, em anterior classificação de serviço; ou
- Exerçam funções efectivas como Procurador da República, possuam 15 anos de serviço nos Tribunais e a última classificação de serviço na categoria, seja de “Muito bom”.

2. No artigo 101.º da LOSJ, estabelecem-se as **suas competências**. As quais, genericamente enunciadas como de direcção e coordenação da actividade do Ministério Público na Comarca, sob a forma de ordens e instruções, compreendem funções de direcção, funcionais, de gestão processual e administrativas.

As tarefas de direcção resumam das conferidas no referido n.º 1 do artigo 101.º, sob as alíneas b), c), e), i) e m). Delas se salientando o acompanhamento do desenvolvimento dos objectivos fixados, promovendo a realização de reuniões de planeamento e avaliação, a adopção ou proposta de adopção de medidas de simplificação e transparência, bem como a pronúncia sobre a oportunidade de realização de sindicâncias ou inspecções.

De cariz funcional, contam-se as previstas nas alíneas j), k), l) e q). Conferindo as posses e elaborando mapas. Exercendo acção disciplinar sobre oficiais de justiça, participando no seu processo de avaliação e ordenando a instauração de processos disciplinares. Cuidando de assegurar a frequência de acções de formação por parte dos Magistrados do Ministério Público da Comarca.

A elaboração dos regulamentos internos preconizada na alínea r) revestirá carácter administrativo.

Compreensivelmente é na área da gestão processual que maiores dúvidas se levantam quanto ao alcance de alguns dos poderes conferidos ao Coordenador. Sendo aí que, por outro lado, se surpreende uma clara dissintonia entre as competências previstas no artigo 62.º, n.º 2, do EMP e as do artigo 101.º, n.º 1, da LOSJ. Como já referido, decorrentes do facto de, aquando da entrada em vigor desta, se não terem operado as necessárias alterações àquele estatuto, compatibilizando-o com as profundas inovações que foram introduzidas na referida área.

Não constituem, nesse particular, inovação as competências previstas nas alíneas a), d), n) e p), relativas ao acompanhamento e controle do movimento processual, à distribuição do serviço, à implementação de métodos de trabalho e à determinação de medidas de simplificação e agilização. Mas já o serão, impondo profunda reflexão quanto ao seu alcance e concretização, as relativas aos poderes de propor a reafectação de Magistrados e de afectar processos a outro Magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, bem como o de propor acumulações, ponderadas as necessidades de serviço e o volume processual existente, constantes respectivamente das alíneas f), g) e h) do referido n.º 1 do artigo 101.º.

III. Hierarquia. Estrutura e funcionamento do Ministério Público no estatuto do Ministério Público e na Lei de Organização do Sistema Judiciário

1. Dispõe o n.º 4 do artigo 219.º da CRP que os agentes do Ministério Público são Magistrados hierarquicamente subordinados. O que é reiterado no n.º 1 do artigo 76.º do EMP. Em cujo n.º 3 se esclarece que «a hierarquia consiste na subordinação dos Magistrados aos de grau superior, nos termos da presente lei, e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das directivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 79.º e 80.º».

O artigo 7.º deste estatuto estabelece que são órgãos do Ministério Público:

- A Procuradoria-Geral da República;
- As Procuradorias-Gerais Distritais; e
- As Procuradorias da República.

Trata-se de uma **hierarquia funcional e não meramente de categorias**, posto que é estabelecida tendo em atenção o conteúdo funcional do lugar que o Magistrado do Ministério Público ocupa, já que os graus hierárquicos não têm correspondência clara e constante com as categorias hierárquicas. É precisamente o que se sucede quanto ao poder hierárquico do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca, que actualmente pode ser preenchido por Procuradores-Gerais-Adjuntos ou por Procuradores da República - artigo 99.º, n.º 2, da LOSJ.

O artigo 79.º do EMP estabelece limite aos poderes directivos do superior hierárquico –

- «1. Os Magistrados do Ministério Público podem solicitar ao superior hierárquico que a ordem ou instrução sejam emitidas por escrito, devendo sempre sê-lo por esta forma quando se destine a produzir efeitos em processo determinado.
2. Os Magistrados do Ministério Público devem recusar o cumprimento de directivas, ordens e instruções ilegais e podem recusá-lo com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica.
3. A recusa faz-se por escrito, precedendo representação das razões invocadas.
4. No caso previsto nos números anteriores, o Magistrado que tiver emitido a directiva, ordem ou instrução pode avocar o procedimento ou distribuí-lo a outro Magistrado.
5. Não podem ser objecto de recusa: a) as decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei de processo; b) as directivas, ordens e instruções emitidas pelo Procurador-Geral da República, salvo com fundamento em ilegalidade.
6. O exercício injustificado da faculdade de recusa constitui falta disciplinar».

Importa reter deste preceito que as ordens dirigidas a processos determinados devem ser escritas e que as decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei de processo não podem ser objecto de recusa, estando aqui em causa as decisões hierárquicas proferidas no âmbito do processo de inquérito e estabelecidas no Código de Processo Penal.

Mas interessará ora atentar no enunciado do artigo 7.º, relativo aos **órgãos do Ministério Público**, para destacar que **a aludida relação hierárquica se vem a concretizar no plano funcional essencialmente através da dinâmica de relacionamento entre aqueles**. Assim, se é certo que o artigo 4.º situa os agentes do Ministério Público, a nível de representatividade, nos Tribunais das várias instâncias (Procurador-Geral da República, nos Tribunais supremos, Procuradores-Gerais-Adjuntos, nas relações, e Procuradores e Procuradores-Adjuntos, nos Tribunais de 1.ª instância), a verdade é que tal nexos hierárquico se vem a efectivar preferencialmente no âmbito da correlação que se estabelece entre aqueles órgãos. Ou seja, há uma tendencial subordinação hierárquica dos agentes que exercem nas instâncias inferiores relativamente aos das superiores. Assim, estando o Procurador-Geral da República no topo dessa hierarquia, as directivas, ordens e instruções de si emanadas podem abranger agentes de todos os Tribunais e não só os em funções nos Tribunais superiores, onde aquele representa o Ministério Público. Do mesmo modo que, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, alínea a), do EMP, compete ao Procurador-Geral Distrital «dirigir e coordenar a actividade do Ministério Público no distrito judicial e emitir ordens e instruções», que não apenas relativamente aos Magistrados que exercem na Procuradoria-Geral Distrital.

Anote-se que, na magistratura judicial, a relação entre as instâncias é totalmente diversa. Na verdade, quando o artigo 210.º, n.º 1, da CRP refere que o Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos Tribunais judiciais, não se está a reportar a uma relação de dependência mas tão só ao poder de confirmar, alterar ou derrogar as decisões dos Tribunais

das instâncias inferiores. Pois, no plano funcional, os Tribunais das várias instâncias são perfeitamente estanques, não podendo os juízes que dirigem os Tribunais superiores interferir na orgânica daqueles.

3. Serve o atrás exposto como chamada de atenção para encarar devidamente questão que importa reequacionar. Na verdade, vem-se recorrentemente sustentando haver uma fragilidade do sistema, conseqüente da falta de implementação de alterações ao EMP, adequando este e compatibilizando-o com a LOSJ. Ora, o que, quanto a nós e muito pelo contrário, mais urge é adaptar esta aos princípios que regem aquele estatuto. Posto que a estrutura hierárquica do Ministério Público, nomeadamente consagrada a nível constitucional, não foi devidamente equacionada naquela lei. O que se deverá ao facto de a LOSJ ter sido delineada a partir do figurino da magistratura judicial que, ao contrário daquela, não é uma magistratura hierarquizada.

Assim e focando-nos no **Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca**, figura charneira no sistema implementado, **ignorou-se que ele se encontra integrado numa magistratura hierarquizada e que tem de se articular com os restantes órgãos da sua hierarquia.**

Desde logo, no EMP, prevê-se que a Procuradoria da República da Comarca seja dirigida por um Procurador-Geral-Adjunto (artigo 62.º, n.º 1), enquanto, na LOSJ, o é por um Magistrado do Ministério Público Coordenador. O qual, como visto, não tem necessariamente aquela categoria, apenas se lhe exigindo os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 99.º. Além disso, preconiza-se no n.º 3 do mesmo artigo a nomeação de Procuradores com funções de coordenação sectorial.

Mas o que consubstancia inovação significativa é que tenha sido **omitida a referência a que tais nomeações estejam dependentes de proposta dos Procuradores-Gerais Distritais.** O que apenas parece ter ficado residualmente a constar dos artigos 60.º, n.º 1, e 123.º-A do EMP. Este preceito do artigo 123.º-A destinava-se originariamente aos Procuradores da República Coordenadores previstos no artigo 62.º, n.º 3. Já que, nos termos do n.º 1 do artigo 90.º da Lei 52/2008, de 28 de Agosto, que antecedeu e veio ser revogada nessa parte pela LOSJ, à semelhança do que ainda consta do n.º 1 do artigo 62.º do EMP, os Magistrados do Ministério Público Coordenadores da Comarca eram obrigatoriamente Procuradores-Gerais-Adjuntos, nesse preceito se estabelecendo os termos da sua nomeação. Reservando-se a Procuradores da República uma possível coordenação por delegação daqueles, ao abrigo do disposto no referido no n.º 3 desse artigo 62.º, onde expressamente se referia que estes eram designados “*Procuradores da República Coordenadores*”. Sendo certo que essas duas disposições do EMP (artigos 62.º e 123.º-A) foram introduzidas por aquela lei, nos artigos 164.º e 165.º. E se mantiveram, após a revogação e substituição pela LOSJ dos artigos 1.º a 159.º da mesma. Parecendo, desse modo, que a melhor interpretação possível passa pelo entendimento de que o modo de designação, quer do Magistrado do Ministério Público Coordenador, quer dos Procuradores da República com funções de coordenação sectorial, é regulada tão só e *ex novo* no artigo 99.º da LOSJ. Afigurando-se-nos forçada a interpretação que o CSMP, na deliberação

de 7 de Outubro de 2014, dá ao trecho final do n.º 3 daquele artigo 99.º “*nos termos da lei*”, como sendo uma remissão para o artigo 123.º-A do EMP.⁴ Desde logo, porque esta expressão aparenta estar reportada a “*sob a orientação do Magistrado do Ministério Público Coordenador*” e não a “*podem ser nomeados Procuradores da República com funções de coordenação sectorial*”. Devendo-se presumir que o legislador «soube exprimir o seu pensamento em termos adequados» – artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil. Por outro lado, não se compreende com que coerência se aceita que aquele artigo 99.º terá derogado implicitamente o artigo 60.º, n.º 1, do EMP e já não o 123.º-A. Pois se o Procurador-Geral distrital deixa de indicar ao CSMP nomes para os Magistrados do Ministério Público Coordenadores a nomear, não se vê razão para que o faça relativamente aos Coordenadores sectoriais.

De todo o modo, **a LOSJ ignora completamente que aos Procuradores-Gerais Distritais compete**, em geral, «dirigir e coordenar a actividade do Ministério Público no distrito judicial e emitir ordens e instruções» e, especificamente, «dirigir o serviço dos Procuradores-Gerais-Adjuntos⁵ com funções de direcção e coordenação nas Comarcas pertencentes ao respectivo distrito», como previsto nos artigos 58.º, n.º 1, alíneas a) e g), do EMP. Aliás, o que resulta impressivo, **as únicas menções que na LOSJ se fazem aos Procuradores-Gerais Distritais**, nos artigos 10.º, n.º 1, alínea b), e 70.º **circunscrevem-se à coordenação da representação do Ministério Público nos Tribunais da Relação**. Não sopesando a panóplia de competências de direcção e coordenação no âmbito de todo o distrito judicial previstas em várias das alíneas do referido artigo 58.º, n.º 1.

Esse tom dissonante repercutiu-se no enfoque a dar às competências que, pelo artigo 101.º da LOSJ são conferidas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, enquanto «dirige e coordena actividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções». Sentindo-se a **necessidade de precisar o que nesta lei corresponderia à subordinação dos Magistrados do Ministério Público aos seus superiores hierárquicos** e consequente obrigação de acatamento por aqueles das directivas, ordens e instruções recebidas.

Nessa linha se insere a **Orientação n.º 1/2014**, de 5 de Setembro, proferida pela Procuradora Geral da República, na qual se definem as orientações para o funcionamento do Ministério Público na nova organização judiciária. Aí se frisa que a LOSJ e o respectivo decreto regulamentar não alteraram a estrutura orgânica tripartida do Ministério Público prevista no

⁴ Refere-se nessa deliberação, a propósito do trecho final do artigo 99.º, n.º 3, da LOSJ, que “a remissão para a lei encontra respaldo no Estatuto do Ministério Público (EMP), nomeadamente no art.º 62.º, n.º 2, que prescreve que “nos tribunais e departamentos onde houver mais de um Procurador podem ser nomeados Procuradores da República com funções específicas de coordenação”, e no art.º 123.º-A, que estabelece que tais funções são exercidas por Procuradores da República com avaliação de mérito, nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público de entre nomes propostos pelo Procurador-Geral Distrital”. E, mais adiante, que, “no que respeita à sua nomeação, se dúvidas não podem subsistir que é o Conselho Superior do Ministério Público o órgão competente para o efeito, compatibilizando o facto dos mesmos actuarem sob a orientação do magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca (art.º 99.º, n.º 3, da LOSJ) com a consagração legal de que a proposta compete ao Procurador-Geral Distrital respectivo (art.º 123.º-A, n.º 1, do EMP), deverá a iniciativa da sua nomeação pertencer ao magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca, apresentando os nomes ao Procurador-Geral Distrital para aprovação e posterior propositura ao Conselho Superior do Ministério Público”.

⁵ E só se mencionam os Procuradores-gerais-Adjuntos porque o preceito da alínea g) do artigo 58.º do EMP, que nunca veio a ser alterado, foi introduzido pela Lei n.º 52/2008. Sendo que, no artigo 90.º, n.º 1, da LOFTJ por esta aprovada, a coordenação das comarcas era atribuída apenas a Procuradores-Gerais-Adjuntos.

artigo 7.º do EMP, relativa aos órgãos do Ministério Público, e que na alínea c) deste artigo, onde se refere “*Procuradorias da República*” se deverá reportar agora às “*Procuradorias da República de Comarca*”. Mais se esclarecendo que, inserindo-se o Magistrado do Ministério Público Coordenador nas Procuradorias da República de Comarca, conclui-se que sempre que a lei utiliza a expressão “*superior hierárquico*” do Magistrado Coordenador, como sucede na a) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ, se refere ao Procurador-Geral Distrital.

Por seu lado, pela **Directiva n.º 5/2014** da PGR, de 19 de Novembro, sentiu-se a necessidade de delimitar as noções e o âmbito de aplicação das directivas, instruções e ordens, enquanto instrumentos hierárquicos do Ministério Público.⁶ Expressamente se aludindo a que os actos proferidos pelos Procuradores-Gerais Distritais, estes no âmbito das suas circunscrições, pelos Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e pelos Procuradores da República detentores de poder hierárquico, quando conformativos da actuação dos seus subordinados, revestem a forma de ordens e instruções.

4. Uma outra particularidade que a LOSJ nos traz advém das dificuldades em conciliar a relação hierárquica que caracteriza muita da dinâmica da actuação do Magistrado do Ministério Público Coordenador com as dos restantes membros do Conselho de Gestão, nomeadamente com a do juiz presidente da Comarca, nesse particular menos vinculada.⁷

Efectivamente, a estrutura de **gestão tripartida dos Tribunais de 1.ª instância**, composta pelo presidente do Tribunal, que também preside ao Conselho de Gestão, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário, é uma das características do novo figurino utilizado na gestão das Comarcas – ver o artigo 108.º da LOSJ.

Ora, **o modelo adoptado de gestão integrada impõe aos vários detentores dos poderes de gestão a cooperação e a articulação necessária no exercício dos poderes a cada um deles atribuídos.**

⁶ Aí se definem o alcance e o conteúdo desses actos - “com vista a uma interpretação mais rigorosa e à uniformização de actuações hierárquicas, consideram-se como instrumentos de conformação hierárquica do Ministério Público: a) Directiva: Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência uma lacuna (integrativas). b) Instrução: Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a actuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas directivas. Envolvem directrizes de acção futura para casos que venham a produzir-se. c) Ordem: Contém imposições vinculativas aos agentes de uma acção ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objecto, de e para a organização e operacionalidade dos respectivos serviços”.

⁷ Como acautelam Igreja de Matos, Mouraz Lopes, Azevedo Mendes e Nuno Coelho, in Manual de Gestão Judicial, Almedina, pág. 208, “qualquer relação hierárquica ou dever de actuação responsável em obediência a aspectos de organização e gestão de Tribunais não pode ter directa e imediatamente incidência sobre o exercício da função jurisdicional”.

A par do preceito do artigo 24.º do RLOSJ⁸, encontramos na LOSJ outras normas que nos permitem concluir que estes princípios da articulação e da cooperação são essenciais para o modelo gestor adoptado. É o que sucede quanto à definição dos objectivos processuais para a Comarca, dispendo o artigo 91.º, n.º 1, que, «tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos formulados para o ano subsequente, o presidente do Tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário, articulam, para o ano subsequente, propostas de objectivos, de natureza processual, de gestão ou administrativas, para a Comarca, para os Tribunais com competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados». Propostas essas que, como previsto no n.º 2 do mesmo artigo, «são apresentadas até ao dia 15 de Outubro de cada ano, respectivamente, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de Dezembro».

A lei atribui ao Conselho de Gestão, que materializa a reunião daqueles que formam o topo da pirâmide tripartida da Comarca na gestão dos Tribunais de 1ª instância, a deliberação sobre um conjunto de matérias decisivas na administração da Comarca, de modo a que se garanta uma verdadeira articulação entre os mesmos. A título exemplificativo, das várias competências enumeradas no artigo 108.º da LOSJ, enunciam-se o relatório do estado dos serviços, o projecto de orçamento para a Comarca ou eventuais alterações deste, bem como o relatório de gestão da Comarca, onde são explicitados o grau de cumprimento dos objectivos e indicados os seus eventuais desvios ou bloqueios, com menção das causas.

É imprescindível uma real articulação entre os membros do Conselho de Gestão. Como refere a Senhora Procuradora-Geral Adjunta Maria Raquel Desterro, ilustre Procuradora-Geral Distrital do Porto⁹, “há que salientar três das vertentes mais importantes atribuídas a este órgão de gestão em que o Magistrado do MP Coordenador se insere e de onde deve resultar uma verdadeira articulação entre os seus membros: obrigatoriedade de coordenação entre os seus membros; legitimação das aprovações efectuadas pelo Conselho Consultivo e que se devem desencadear forçosamente a sua execução, designadamente no que respeita à mobilidade de recursos humanos e de colocação dos oficiais de justiça nos Tribunais ou departamentos; transparência das decisões, com publicitação nas páginas dos respectivos CSMP e CSM e no Ministério da Justiça dos relatórios de gestão”.

Assim, este **princípio da cooperação tem de modelar o funcionamento da gestão tripartida do Tribunal**. O bom desempenho do sistema impõe que cada um dos titulares dos órgãos de gestão respeite as competências próprias, suas e dos restantes, atribuídas por lei. Determina ainda, como princípio orientador e vinculante, que se estabeleçam plataformas de entendimento entre os diversos órgãos, que podem reger-se, não apenas pela fixação de normas auto-reguladoras consensuais, mas também pela calendarização de reuniões de

⁸ O qual, sob a epígrafe princípio da cooperação, dispõe que «o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do Tribunal, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, aos magistrados judiciais Coordenadores, aos Procuradores da República com funções de coordenação sectorial, ao Administrador Judiciário e restantes membros do Conselho Consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação».

⁹ Comunicação de 6 de Julho de 2017 ao Curso de Formação Específico para o Exercício das Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador.

encontro e discussão, ou mesmo com recurso a outros mecanismos informais de aproximação entre os vários órgãos de gestão.¹⁰

Tanto quanto temos conhecimento, **aquele princípio tem vindo a funcionar satisfatoriamente**, assegurando-se a necessária e adequada articulação e cooperação entre todos os órgãos de gestão das Comarcas. Não obstante o modelo adoptado apresentar **fragilidades**. As quais advêm, em parte, das dificuldades que supra apontámos, no que concerne à estrutura hierárquica do Ministério Público. E se acentuam com o facto de este órgão se centrar na figura do juiz presidente que, para além de poderes de direcção, gestionários, funcionais e administrativos, possui poderes de representação, ao contrário do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, que apenas possui poderes de direcção, gestão, funcionais e administrativos. Ao que acresce que o Administrador Judiciário, enquanto órgão de gestão, é nomeado em comissão de serviço, pelo período de três anos, pelo juiz presidente do Tribunal, ouvido o Magistrado do Ministério Público Coordenador, sendo escolhido de entre cinco candidatos previamente seleccionados pelo Ministro da Justiça, podendo a comissão de serviço ser renovada por igual período, pelo Juiz Presidente da Comarca. Pelo que esta forma de nomeação e de renovação da comissão de serviço poderá condicionar a sua independência de tomada decisão enquanto membro daquele Conselho.

5. Debruçando-nos mais concisamente sobre a **materialidade das funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca**, os artigos 99.º, n.º 1, e 101.º, n.º 1, da LOSJ estipulam genericamente que este dirige e coordena a actividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções.

Torna-se **necessário definir estatutariamente** tal competência, designadamente **os seus poderes hierárquicos**, uma vez que o artigo 101.º da LOSJ se mostra incompleto e por essa razão não substituiu algumas das responsabilidades e competências hierárquicas que decorrem do EMP.

Na verdade, se é certo que nesse preceito se apontam algumas das competências funcionais e administrativas e os poderes funcionais hierárquicos do Magistrado do Ministério Público Coordenador no âmbito dessas competências, não podemos deixar de reconhecer que não estão claramente especificados alguns poderes e deveres hierárquicos sob o ponto de vista processual face aos seus subordinados, que são todos os Procuradores da República e Procuradores-Adjuntos que exercem funções na Comarca.

Em matéria de gestão processual, entendida esta como actividade dirigida a uma tramitação mais célere, simples e racional dos processos ou inquéritos, compreendem-se aqui duas vertentes distintas: a gestão do processo (de cada processo ou inquérito), individualmente considerado; e a gestão do conjunto dos processos ou inquéritos afectos a cada Magistrado e,

¹⁰ Noronha Nascimento, in “O Novo Modelo de Gestão na Proposta de Lei dos Tribunais”, revista Julgar, n.º 20, pág. 15, a propósito do que entende como a pretensão de “conferir um papel excessivo ao Ministério da Justiça na gestão interna dos Tribunais através da figura do Administrador, que será um verdadeiro comissário interno”, profetiza com algum pessimismo (pág. 17), “o possível bloqueio do conselho de gestão, órgão que corporiza na perfeição a referida ideia de *troika* ou *triumvirato*”.

mais globalmente, dos pendentes em cada Procuradoria, departamento ou secção do Tribunal ou Comarca.

Novamente nas palavras da Procuradora-Geral Distrital do Porto¹¹, “numa primeira aproximação, podemos dizer que os grandes vectores de actuação do Magistrado do MP Coordenador da Comarca se reconduzem – neste domínio – ao seguinte:

- a) Conhecer o universo dos Magistrados e serviços da sua Comarca;
- b) Definir objectivos processuais;
- c) Identificar boas e más práticas em matéria de organização, gestão dos recursos humanos e materiais disponíveis e, especificamente, na condução e direcção dos processos (entendendo-se por más práticas, basicamente, aquelas que se traduzem em manobras dilatórias/morosidade ou na multiplicação de actos processuais desnecessários e inúteis);
- d) Identificar as áreas problemáticas (em especial, identificar precocemente tendências de acumulação processual ou pendências anómalas), através do acompanhamento e monitorização da actividade dos Departamentos, Procuradorias, Tribunais, acção a que não pode deixar de proceder-se de forma regular e periodicamente;
- e) Realizar reuniões com os Magistrados para contribuir para erradicar as más práticas e superar as áreas problemáticas;
- f) Contribuir para implementar boas práticas”.

6. Mostra-se igualmente pertinente precisar em futuro estatuto os poderes deveres dos Magistrados do Ministério Público **Coordenadores sectoriais**, atenta a indefinição que actualmente existe e que origina a confusão entre aqueles e eventuais poderes de hierarquia que lhes possam simultaneamente caber.

Como já oportunamente foi mencionado, o artigo 99.º, n.º 3, da LOSJ estabelece que em todas as Comarcas podem ser nomeados Procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do Magistrado do Ministério Público Coordenador, nos termos da lei.

As coordenações sectoriais não têm, em princípio, ínsito qualquer poder hierárquico. Sendo no regulamento da Comarca e na ordem de distribuição de serviço que o Magistrado Coordenador do Ministério Público terá de definir com a necessária clareza as suas competências. Efectivamente, a falta de regulamentação estatutária tem suscitado dúvidas quanto à possibilidade de o Magistrado Ministério Público Coordenador delegar poderes hierárquicos no Coordenador sectorial. Entendemos que apenas o poderá fazer quando

¹¹ Local já citado.

existirem sob a direcção deste Magistrados do Ministério Público de grau hierárquico inferior. Como no caso do Magistrado do Ministério Público Coordenador sectorial de uma jurisdição especializada numa Comarca em que existem Procuradores-Adjuntos colocados em juízos de competência genérica. Situação em que se legitima a delegação de poderes hierárquicos por parte do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

Conclui-se, pois, que também nesta matéria urge uma definição normativa que determine procedimentos uniformes.

7. Nessa sequência, uma última particularidade anómala, quanto à figura do Coordenador do Ministério Público de Comarca.

Os poderes de direcção e coordenação a este conferidos incluem, naturalmente, a área criminal dos inquéritos, como resulta da alínea g) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ. Ora, o EMP estabeleceu formas próprias de nomeação dos directores dos DIAP das Comarcas sedes dos Tribunais da Relação - n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto do Ministério Público, conjugado com o artigo 152.º da LOSJ. Que têm que ser Procuradores-Gerais-Adjuntos e hierarquicamente dependem do Procurador-Geral Distrital, atribuindo-se-lhes, nos termos do n.º 2 do artigo 72.º, competências próprias idênticas às conferidas aos Magistrados Coordenadores no n.º 2 do artigo 62.º, o que decorrerá das suas funções específicas de directores e responsáveis hierárquicos por estruturas que têm competência em várias Comarcas daquela área, que será a das Procuradorias-Gerais Distritais, correspondente às áreas dos Distritos Judiciais.

Ora, com a entrada em vigor da LOSJ, surgiu uma tensão que se prende com **possível sobreposição das competências dos directores dos DIAP distritais e dos Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca**. Para resolução da qual era necessário esclarecer o modo de articulação das deferidas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador no artigo 101.º da LOSJ com as atribuídas pelo EMP aos directores dos DIAP distritais. Posto o que, a senhora Procuradora-Geral da República, na já aludida **Orientação n.º 1/2014**, de 5 de Setembro, definiu os procedimentos a adoptar.

“O legislador pretende que cada Comarca seja gerida como uma unidade, com objectivos processuais específicos para toda a actividade do Ministério Público, determinados pelo Magistrado Coordenador e com quadros únicos de Magistrados, promovendo a mobilidade funcional, em termos gerais. Esta abrangência dos poderes de direcção do Magistrado do Ministério Público Coordenador é ainda essencial para que se possam articular objectivos com o juiz presidente da Comarca, ouvido o Administrador Judiciário, pois apenas aquele integra o Conselho de Gestão das Comarcas.

Por este motivo, esclarece o n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ que os restantes Magistrados Coordenadores sectoriais da Comarca exercem funções sob a orientação do Magistrado do Ministério Público Coordenador, nos termos da lei. Esta norma abrange os Procuradores da República que dirigem os Departamentos de Investigação e Acção Penal, previstos no n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto do Ministério Público, devidamente conjugado com o artigo 152.º da

LOSJ e as disposições do Decreto-Lei que criam os DIAP's em cada uma das Comarcas (cfr., a título de exemplo, o n.º 2 do artigo 67.º deste último diploma).

No que se refere aos Procuradores-Gerais-Adjuntos que dirigem os Departamentos de Investigação e Acção Penal nas Comarcas sede dos Tribunais da Relação (expressão que substitui os antigos Distritos Judiciais), o n.º 2 do artigo 72.º do Estatuto do Ministério Público, atribui-lhes poderes reforçados face aos Magistrados que dirigem os restantes DIAP's. Com efeito, ao contrário da redacção do n.º 3, o legislador expressamente remete para as competências previstas para o n.º 2 do artigo 62.º, hoje correspondente ao artigo 101.º da LSOJ. Deste modo, o legislador atribui ao Procurador-Geral-Adjunto dirigente dos DIAP das Comarcas sedes dos Tribunais da Relação, no âmbito do respectivo DIAP, naturalmente, poderes similares aos que na Comarca competem ao Magistrado do Ministério Público Coordenador.

Este nível alargado de competências reflecte e explica, de algum modo, o regime especial de nomeação bem como os requisitos específicos exigidos pelo Estatuto para o exercício das suas funções, conforme artigo 127.º do EMP.

Sucede que este poder alargado de direcção do DIAP terá de ser exercido tendo em vista os objectivos processuais estabelecidos pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, de forma articulada com o Juiz Presidente, e colaborando na gestão unitária da Comarca, nomeadamente a possibilidade de mobilidade funcional entre Magistrados do DIAP e das restantes unidades do Ministério Público na Comarca, que o Magistrado Coordenador pode, nos termos legais, propor ao Conselho Superior do Ministério Público.

Assim, a interpretação sistemática e funcional da lei impõe que os poderes alargados de direcção atribuídos pelo Estatuto do Ministério Público ao dirigente dos DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, nomeadamente a competência para distribuição de serviço e a gestão funcional dos Magistrados daquela unidade, sejam enquadrados pelos objectivos processuais determinados pelo Magistrado Coordenador e articulados com as necessidades de outras unidades da Comarca de que faz parte integrante.

Exige, pois, o actual quadro legislativo, em qualquer uma das possíveis interpretações, uma necessária e constante capacidade de articulação, na compreensão e exercício das respectivas atribuições e poderes, entre os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e os Procuradores-Gerais-Adjuntos, directores dos quatro DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da relação actualmente existentes.”

Seria conveniente que no EMP se plasmassem soluções, na linha das enunciadas na supra transcrita orientação, assim se definindo com clareza a competência dos Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos DIAP distritais.

Aventaríamos ainda a hipótese de se optar por um modelo em que as secções dos DIAP distritais ficassem dependentes das Procuradorias-gerais distritais, quanto à investigação da criminalidade mais grave, complexa e organizada, de índole distrital, deixando-se a

investigação da restante criminalidade a cargo dos DIAP da Comarca e na dependência do Magistrado Coordenador da Comarca. Salientamos que, nessa esteira, o Conselho Superior do Ministério Público, através da deliberação de 16.05.2017, relativa à admissão de Magistrados nas secções distritais dos DIAP das Comarcas sede dos Distritos Judiciais, estabeleceu a competência das secções distritais dos DIAP quanto à criminalidade mais grave e a forma de prover os lugares das mesmas, dando concretização ao estatuto e contribuindo para agilizar e tornar mais eficaz o combate a este tipo de criminalidade.¹²

8. Em nota final, concluiremos que, pese embora intervenção esclarecedora a vários níveis, permanece muita indefinição. Continuando a ser **premente a aprovação de novo Estatuto do Ministério Público, que defina claramente os poderes hierárquicos e funcionais dos Magistrados do Ministério Público e evite constrangimentos e dificuldades de interpretação no que toca à hierarquia funcional e orgânica dos Magistrados que actualmente se verificam**, originadas pela falta de coerência do sistema, que causa entropias e provoca algumas tensões e contradições.

Na sequência do que já supra tivemos ocasião de realçar, **ousaríamos sugerir a conveniência de que, aproveitando a ocasião, se reformulasse também a Lei Orgânica do Sistema Judiciário**. A qual, delineada tomando por base o figurino da magistratura judicial, não equacionou nem integrou devidamente a estrutura hierárquica do Ministério Público.

IV. Autonomia. Modelo de gestão dos tribunais

1. O Ministério Público goza de **autonomia externa**, por referência aos demais órgãos do poder central, regional e local, sejam eles de natureza legislativa, executiva ou judicial – artigo 2.º, n.º 1, do EMP. Mas goza igualmente de **autonomia interna** posto que, dentro do próprio Ministério Público os Magistrados do Ministério Público estão vinculados a critérios de legalidade e de objectividade e sujeitos apenas às directivas, ordens e instruções previstas no Estatuto do Ministério Público que sejam conformes à lei – n.º 2 do mesmo artigo. Sublinhe-se que estes preceitos têm a necessária cobertura constitucional, no artigo 219.º da CRP – «o Ministério Público goza de Estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei».

Na secção III do capítulo V do título V da LOSJ, estabelece-se o novo **modelo e regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância**.

Na subsecção I, sob a epígrafe “**objectivos**”, aborda-se nos artigos 90.º e 91.º a definição, o âmbito e a monitorização dos objectivos estratégicos e processuais. Estes consubstanciam

¹² “Abrir procedimento concursal para os Departamentos de Investigação e Acção Penal das comarcas sede de distrito, visando o preenchimento, em comissão de serviço e sem prejuízo do respectivo lugar de origem, por Procuradores da República e ou Procuradores-Adjuntos, de lugares nas secções daqueles departamentos com competência para investigar a criminalidade mais grave, complexa e organizada, de índole distrital, ao abrigo do disposto nos artigos 120.º e 122.º, ambos do Estatuto do Ministério Público e em moldes semelhantes ao procedimento adoptado para o preenchimento de lugares no Departamento Central de Investigação e Acção Penal”.

instrumentos de gestão do sistema de justiça, da competência dos órgãos de gestão Procuradora-Geral da República e Conselho Superior da Magistratura, estabelecidos em articulação com o membro do governo responsável pela área da Justiça, normalmente o Ministro da Justiça.

São objectivos organizativos, nomeadamente de atribuição e distribuição de meios, que permitem identificar a actividade, o desempenho e o desenvolvimento da actividade de gestão do Tribunal. Fixados para três anos (2015-2018), necessitando de anualmente ser articulados entre os órgãos de gestão, ponderando-se os meios a eles afectos, os VRP (valores de referência processual) estabelecidos e definidos, com os resultados obtidos no ano anterior em cada um dos Tribunais, Procuradorias ou departamentos.

Os objectivos processuais são reportados ao número de processos pendentes na Comarca, Procuradoria ou departamento, ao seu tempo de resolução e ao número de processos findos no período. Para a sua determinação, ter-se-á de levar em conta a complexidade dos processos, o valor das causas, os recursos humanos disponíveis e os meios alocados ao funcionamento da Comarca, sempre tomando como ponto de partida os VRP estabelecidos para cada área de jurisdição.

2. Na definição e concretização dos objectivos estratégicos e processuais é porém imperioso ter em consideração que, na sua actuação, os Magistrados do Ministério Público gozam de autonomia, regendo-se por princípios de legalidade e objectividade, e que os Magistrados judiciais gozam de independência. Quer-se com isto significar que, **tanto no domínio processual estrito como no de condução processual, nada poderá perturbar a decisão ou a função jurisdicional dos Magistrados do Ministério Público ou judiciais**. Daí que, nem uma relação de hierarquia na magistratura do Ministério Público nem um dever de actuação responsável em obediência a argumentos de organização ou gestão dos Tribunais possam ter directa ou indirectamente incidência ou influência no exercício das referidas funções.

Esta **salvaguarda na actuação dos Magistrados** está expressamente consagrada no n.º 4 do artigo 91.º da LOSJ, não podendo os objectivos processuais da Comarca «limitar ou condicionar as decisões a proferir em processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada».^{13/14}

¹³ Sendo certo que tais objectivos «devem ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados nos moldes que vierem a ser definidos pelos respectivos Conselhos» - artigo 91.º, n.º 6.

¹⁴ Igreja de Matos, Mouraz Lopes, Azevedo Mendes e Nuno Coelho, in Manual de Gestão Judicial, Almedina, pág. 208, alertam a esse propósito, para que “na definição dos objectivos, estratégicos e processuais, não pode deixar de se levar em conta a cultura de independência e autonomia dos juízes, na sua esfera de liberdade de actuação”. Razão pela qual “esse espaço de autonomia e independência tem de ser devidamente gerido e organizado de forma a robustecer o núcleo incindível e imperturbável de exercício da função jurisdicional, tanto no domínio processual estrito, de condução do processo para o proferimento da decisão jurisdicional, como na maturação e prolação desta mesma decisão”. Mais adiante, pág. 209, realçando que “é isso que se refere no artigo 91.º, n.º 4, da LOSJ, que considera que os objectivos processuais não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, que quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada”.

Num outro plano, dever-se-á precaver que a manipulação da distribuição processual através dos mecanismos de afectação de processos, de reafectação de Magistrados e de acumulação de funções por estes, podendo colocar acentuadas dúvidas, deve ser apenas possível se sujeita ao controlo de um rigoroso quadro de princípios objectivos. Não só por respeito a essa autonomia como também ao **princípio da inamovibilidade** dos Magistrados¹⁵, consagrado constitucionalmente no n.º 1 do artigo 216.º da CRP, para os juízes, e no n.º 4 do artigo 219.º do mesmo diploma, para os Magistrados do Ministério Público – «os agentes do Ministério Público são Magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei».

A invocação de tal reserva tornou-se pertinente, por via do questionamento das competências atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador nas **alíneas f), g) e h) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ**.¹⁶ Com a agravante de que, ao contrário do que está previsto relativamente aos juízes, no n.º 5 do artigo 94.º, a reafectação preconizada na referida alínea f) não depende da concordância do Magistrado por ela abrangido.

De tal modo que, para clarificar as mesmas, com a Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, foram aditados a esse preceito os seus actuais números 2, 3 e 4. – «2. A medida a que se refere a alínea f) do número anterior deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do Magistrado a reafectar. 3. As medidas a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 são precedidas da audição dos Magistrados visados. 4. A reafectação de Magistrados do Ministério Público ou a afectação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do Magistrado».

A este propósito, cabe referir a **deliberação do CSMP de 24 de Janeiro de 2017** que, no cumprimento do preceituado naquele n.º 4, definiu os critérios gerais a que deve obedecer a reafectação de Magistrados do Ministério Público, a afectação de processos e o exercício de funções em mais do que uma Procuradoria, juízo ou departamento da mesma Comarca, previstos nas referidas alíneas.¹⁷

¹⁵ Maria José Costeira, in “O Novo Modelo de Gestão dos Tribunais. Um Ano Depois”, Revista Julgar, n.º 27, págs 68 e s, pronunciando-se sobre as propostas de reafectação de juízes e de acumulação de funções, bem como a facilidade de afectação de processos, duvida da sua constitucionalidade, aquelas por via de ofensa ao princípio da inamovibilidade.

¹⁶ «(...) f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafectação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outra secção da mesma comarca.

g) Afectar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público.

h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais de uma secção ou serviços da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente (...)».

¹⁷ “A. REAFECTAÇÃO DE MAGISTRADOS [art.º 101.º, n.º 1, al. f), da LOSJ]

1.º Sempre que se verifique a necessidade de reafectar magistrado do Ministério Público a diferente Tribunal, Procuradoria, juízo ou departamento, da mesma comarca, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da respectiva comarca (doravante Coordenador), ao abrigo do disposto na alínea f), do n.º1 da LOSJ, elabora proposta fundamentada, na qual se indique o magistrado a reafectar e os motivos e objectivos da reafectação.

Nesta deliberação, a par com um apanhado sintético dos pressupostos do quadro no qual operam aquelas normas (princípios da especialização e da proporcionalidade; volume e equilíbrio da carga processual; necessidades, pontuais ou transitórias, e eficiência dos serviços; audição dos Magistrados; prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar dos Magistrados), são enunciados os preconizados critérios gerais. Objectivando-se, para além do leque que integra aquele espectro legal, outros factores e exigências a ter em conta: fundamentação da decisão, com expressa referência dos motivos da reafecção dos Magistrados, da afectação de processos ou da acumulação de funções; proximidade geográfica; categoria, antiguidade e classificação do Magistrado; estipulação do prazo máximo de seis meses para a reafecção ou acumulação de funções.

A discussão que à volta destes preceitos surgiu, designadamente no que toca à inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 101.º da LOSJ, por violação do princípio da inamovibilidade dos Magistrados do Ministério Público, é iniludível sinal do quanto o novo paradigma adoptado pela LOSJ,¹⁸ iniciado em 2008 com a criação das NUT pela Lei n.º 52/2008

2.º Nessa proposta, o Coordenador pondera os factores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

3.º A proposta referida nos números anteriores é comunicada pelo Coordenador ao magistrado escolhido, por escrito e pela forma mais expedita, podendo este pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

4.º A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada da pronúncia do magistrado.

5.º Nos casos em que a iniciativa da reafecção não seja da autoria do Coordenador, mas de outro superior hierárquico ou de iniciativa do Conselho Superior do Ministério Público, seguem-se, com as necessárias adaptações, os procedimentos enunciados nos números anteriores.

6.º A reafecção não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

B. AFECTAÇÃO DE PROCESSOS E INQUÉRITOS [art.º 101.º, n.º 1, al. g), da LOSJ]

7.º Sempre que se verifique a necessidade de afectar processos ou inquéritos a magistrado diferente do seu titular, ao abrigo do disposto na alínea g), do n.º 1 da LOSJ, o Coordenador profere despacho fundamentado, no qual se indiquem claramente os motivos e objectivos da afectação, observando as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a proporcionalidade e o eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

8.º O despacho referido no número anterior é comunicado aos magistrados abrangidos pela afectação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

9.º O despacho, acompanhado da sua comunicação aos magistrados abrangidos, bem como a pronúncia destes, é transmitido pelo Coordenador ao Procurador-Geral Distrital, no mais curto espaço de tempo possível.

C. EXERCÍCIO CUMULATIVO DE FUNÇÕES [art.º 101.º, n.º.1, al. h), da LOSJ]

10.º Sempre que se verifique a necessidade de algum magistrado do Ministério Público exercer funções em mais de uma Procuradoria, juízo ou departamento da mesma comarca, ao abrigo do disposto na alínea h), do n.º1 da LOSJ, o Coordenador elabora proposta fundamentada, na qual se indiquem claramente os motivos e objectivos da acumulação de funções.

11.º Nessa proposta, o Coordenador pondera os factores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

12.º A proposta referida no número anterior é comunicada aos magistrados abrangidos pela acumulação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

13.º A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada das eventuais pronúncias.

14.º Nos casos em que a iniciativa da acumulação não seja da autoria do Coordenador, mas de outro superior hierárquico ou de iniciativa do Conselho Superior do Ministério Público, seguem-se, com as necessárias adaptações, os procedimentos enunciados nos números anteriores.

15.º O exercício cumulativo de funções não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte”.

¹⁸ A propósito do qual, refere Nuno Coelho, in Gestão dos Tribunais e Gestão Processual, Centro de Estudos Judiciários, Março de 2015, pág. 62 - “Certo é que depois de uma construção lenta dos pressupostos da

e assente num modelo de gestão de proximidade e em critérios de eficiência e eficácia, terá de dialogar com os princípios enformadores da actividade judicial, nomeadamente com as linhas fundamentais do Estatuto dos Magistrados que a exercem.

Ora, o modelo gestor adoptado pela LOSJ assenta numa atitude permanentemente direccionada à optimização de recursos, gerando um contexto que vem sendo vigorosamente questionado. É certo que se impõe evoluir para um novo paradigma vocacionado para a eficácia e desejavelmente estribado em liderança, coordenação e articulação entre todos os intervenientes no sistema. Mas sem quaisquer concessões no plano da independência e autonomia dos Magistrados, pilar indefectível de uma justiça equilibrada.

O quadro legal existente nesta matéria não é o ideal, necessitando de alterações, acertos ou adaptações à realidade da nossa organização judiciária. O que implicará discussão com vista não só à publicação de um novo EMP como também, sobretudo, à reformulação da LOSJ. Clarificando-se os termos em que se efectua a participação do Magistrado do Ministério Público Coordenador nos órgãos de gestão da Comarca, com respeito pela autonomia dos Magistrados e pela forma como essa função se articula com os vários órgãos da hierarquia do Ministério Público.

Na verdade, assentando esse modelo num conceito de gestão de liderança partilhada, inclusiva e de proximidade, com a preocupação especial de otimizar o serviço prestado ao cidadão, terá todavia de ser sempre balizado por critérios de legalidade. O que, numa visão simplista, se resumirá na máxima de que nunca a lógica da gestão economicista poderá afectar a independência dos juizes e a autonomia do Ministério Público.¹⁹ Ou seja, no diálogo que se trava entre um bom serviço de justiça e a garantia do exercício de uma boa justiça, nunca a balança poderá deixar de pender para esta última.

administração dos Tribunais envolvido pelo descrito movimento de reforma da justiça, assiste-se agora a um ciclo mais rápido de mudanças que pretendem responder às exigências derivadas do novo lugar da justiça e dos juizes na sociedade. Nessa medida, os métodos tradicionais de gestão baseados na tradição burocrática, legalista e processual, têm sido vistos como ultrapassados no confronto com o volume e a complexidade da actual litigância judicial, pouco satisfatórios para as necessidades de rapidez e de qualidade da sociedade actual. E aqui os novos cânones da gestão pública não deixam de manifestar a sua influência com a importação de procedimentos e estilos da gestão empresarial, designadamente a autonomia de gestão e responsabilidade dos serviços, a gestão por objectivos, o enfoque sobre os resultados e a eficiência, a avaliação de serviços e do pessoal ou a remuneração de acordo com o desempenho (*new public management*), ou, em alternativa, na adaptação desses critérios da gestão empresarial a uma nova concepção da administração segundo padrões organizativos modernos e profissionais (*nova administração pública* ou *traditional public management*).

¹⁹ Realçando visão com sensibilidade oposta a esta, Nuno Coelho, ob. cit., pág. 122 - “O caminho da credibilização e da legitimação da justiça, dos Tribunais e dos seus actores, tem de passar – e muito – pela procura de soluções organizativas que, potenciando a eficácia, confirmam maior independência à administração judiciária; mas também pelo investimento na capacidade e na oferta dos instrumentos teóricos e práticos necessários a realizar os objectivos da reforma organizativa, administrativa e de gestão dos Tribunais, possibilitando-se um qualificado, equitativo e eficaz desempenho da actividade jurisdicional e da administração da justiça”.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO I I

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

8. O Magistrado do Ministério Público Coordenador e o poder-dever da iniciativa comunitária do Ministério Público. Por uma Justiça de proximidade: equilíbrio entre "Gestão" e Estado de Direito

José Paulo Ribeiro de Albuquerque



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO II – O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR**8. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR E O PODER-DEVER DA INICIATIVA COMUNITÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. POR UMA JUSTIÇA DE PROXIMIDADE: EQUILÍBRIO ENTRE "GESTÃO" E ESTADO DE DIREITO***

José Paulo Ribeiro de Albuquerque**

1. Apresentação.**1.1. Introdução.****2. Contexto. Crise e (des)confiança na justiça .**

2.1. O modelo gestor que guia as reformas na justiça: Quadro das novas exigências de eficácia e celeridade. A lógica do desempenho e as referências gestórias na LOSJ, no RegLOSJ e no diploma que regula o Curso de Formação específico para o exercício de funções de Magistrado do Ministério Público Coordenador. A “gestão alternativa” como alternativa à gestão.

3. Fundamentos para uma gestão judiciária e para uma coordenação do Ministério Público consonante com as exigências do Estado de Direito.

3.1. A iniciativa comunitária do Ministério Público e o modelo gestor alternativo de uma justiça de proximidade.

3.2. A iniciativa comunitária do Ministério Público – *Community Prosecution initiative*

3.2.1. As dimensões práticas da iniciativa comunitária do Ministério Público.

3.3. Os pressupostos organizativos da iniciativa comunitária do Ministério Público.

3.3.1. A iniciativa comunitária do Ministério Público enquanto modelo de prospectiva e estratégia.

3.3.2. A iniciativa comunitária do Ministério Público enquanto modelo de decisão.

3.3.3. A iniciativa comunitária do Ministério Público enquanto modelo de responsabilidade (*accountability* pelo que se inicia).

4. Conclusão.**5. Bibliografia.****1. Apresentação**

O presente texto ensaia uma reflexão sobre a administração da justiça. Centra-se na perspectiva de que a administração da justiça é indissociável da concepção do Estado de Direito e de como este deve assegurar, qualquer que seja o modelo de gestão, a autonomia e a independência da justiça, tanto do ponto de vista institucional, como funcional. O modo como se administra ou gere a justiça influencia, directa ou indirectamente, a sua autonomia e independência, a sua qualidade como "serviço público" e a confiança que os cidadãos devem ter na sua autoridade soberana. Contudo, trata-se de um "serviço público" que está à parte, que é específico¹. Embora responda às lógicas administrativas e organizacionais, não é assimilável aos demais serviços públicos (sejam as universidades ou hospitais, com os quais é muitas vezes comparado). A justiça tem uma responsabilidade ou uma missão constitucional e, mais do que um "serviço público", ajusta-se ao "serviço do público". Dos magistrados espera-se responsabilidade nessa missão. Dos que têm funções gestórias espera-se a consciência de que a justiça não é uma empresa dirigida por *managers* que ditam aos subordinados, com mais ou menos docilidade, o modo como devem funcionar. O desafio é

* O texto será publicado na íntegra na Revista do CEJ 2019 (I).

** Procurador da República.

¹ Mais do que uma organização, é uma instituição. Cf. Moreira. Adriano. "Instituição". Em: Polis. Enciclopédia Verbo da sociedade e do Estado.

conciliar a lógica organizacional de serviço público com a missão específica da justiça, como componente essencial da democracia no estabelecimento de vínculos sociais e, nessa harmonização, reconfigurar os factores que devem (re)legitimar a confiança na justiça.

1.1. Introdução

Sob reserva de melhor avaliação, a reforma do mapa judiciário, como é conhecida a Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) e respectivo regulamento², transfigurou a geografia judiciária e reorganizou o modelo de administração dos tribunais. Controversa, por via da incompletude³; criticada por quem viu na "eficácia" uma exigência pública e política que arriscava as magistraturas à autoflagelação da legitimidade⁴, um dos principais objectivos da reforma foi a de instituir a especialização, seguindo uma lógica gestonária, de eficácia, produtividade e concentração conformes.

Para a economia deste texto a pergunta que importa fazer é a seguinte: será ainda possível aliar especialização (+ gestão, eficácia, concentração...) com qualidade e proximidade da justiça?

No que ao Ministério Público respeita, o desafio pode e deve passar por uma resposta positiva. No quadro da remodelação judiciária (ainda em curso, no que aos estatutos das magistraturas respeita), além da salvaguarda da independência, da autonomia e da imparcialidade, a qualidade (se dotada dos meios necessários) e a justiça de proximidade deverão ser objectivos primordiais da magistratura do Ministério Público, a conquistar pelo seu dinamismo e não apenas como atributo do seu estatuto, caucionando o que se pode denominar por "*legitimidade pelo exercício*".⁵

O texto que se segue perspectiva esse desafio, propondo um modelo de "gestão" alternativo àquele que está pressuposto na reforma do mapa judiciário, no âmbito da qual surgiu, sem suporte estatutário, a figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

O Coordenador, ainda que as analogias possam fazer-se com outros, representa o surgimento de um novo modelo de hierarquia gestonária que, estranhamente, não está exposto à jurisdição por não lhe terem sido atribuídos poderes de representação⁶.

² Cf. LOSJ - Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, com última redacção introduzida pela Lei n.º 40-A/2016, de 22/12 e RLOSJ - Dec.-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, com última redacção introduzida pelo Dec.-Lei n.º 86/2016, de 22 de Dezembro.

³ Essa reforma pressupunha, para estar completa, a reforma dos estatutos das magistraturas, em particular a do Estatuto do Ministério Público. Ainda que não seja aspecto que aqui importe desenvolver, tornou-se evidente que o processo de reforma do mapa judiciário e dos estatutos não foi contemporâneo um do outro em razão de uma estratégia de fragmentação das reformas com o fito de atomizar a contestação ou enfraquecer o debate público integrado e sistematizado e, assim, favorecer a imposição de um modelo gestonário animado pelos ventos mágicos do *management* como eixo da reforma do Estado e das políticas públicas.

⁴ Cf. Rodrigues, J. Narciso Cunha. "Vários actores à procura de um papel". Em: Revista do Ministério Público, n.º 136, p. 23.

⁵ Cf. Albuquerque, José P. Ribeiro. "Procurador-Geral da República". Em: Enciclopédia da Constituição Portuguesa. Lisboa: Quid Juris, 2013, pp. 299-301.

⁶ Cf. artigo 101.º da LOSJ, relativo às competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

No entanto, a atribuição de poderes de representação parece estar em vias de ser corrigida com a reforma do Estatuto do Ministério Público (EMP)⁷. Somado esse pressuposto é então possível acrescentar amparo à proposta que aqui se traz.

Ainda quanto ao âmbito da reforma estatutária, os desafios não deverão ficar limitados às intervenções tradicionais. Hoje, novidade e complexidade não faltam, por exemplo, aos problemas que o envelhecimento das sociedades actuais vêm pondo aos poderes públicos. Fazendo a projecção das tendências já hoje identificáveis, no futuro, os idosos, que hoje são crianças, terão menos filhos, serão menos activos, terão pensões mais baixas, as respostas sociais serão insuficientes e de má qualidade e a rede familiar será frouxa ou mesmo ausente. Estaremos longe da ética do «cuidado» inaugurada por *Carol Gilligan*. Quem vai cuidar⁸? Se a economia está a inviabilizar uma cultura de solidariedade, deve caber ao direito, como tecnologia de reconhecimento social e de emancipação, corrigir os erros e as desigualdades causadas pela economia. Importa que todos os actores envolvidos neste campo tomem consciência de que podem ser eles os actores principais dessa justiça emancipadora e nela o Ministério Público terá uma importância decisiva.

A esse propósito e destacando o papel do Ministério Público, como magistratura de garantia, *Luigi Ferrajoli* fala-nos de um princípio de accionabilidade da jurisdição⁹.

Não é um sistema facilmente acolhido no novo paradigma gestor da justiça, onde a reclamação por garantias de desempenho funcional, próprias das magistraturas, como a estabilidade ou inamovibilidade, são olhadas como resistências espúrias ao optimismo e voluntarismo do progresso *managerial* pela tecnologia, pela gestão da informação, pelas técnicas de motivação dos recursos humanos, pela rentabilidade, pela celeridade ou imediatismo, pelos instrumentos de medida, pela formalização de objectivos e de resultados, etc., que constituem os valores de uma nova cultura de cunho económico e empresarial, dito "*científico*", que metodológica e semanticamente promove a flexibilidade, a profissionalização da justiça pela sua transformação em serviço e a prestação de contas como se fosse uma unidade produtiva.

Adiante veremos como este paradigma, apesar da visão crítica que nos merece, pode abrir um viés naquilo que as teorias críticas designam por ambivalência do direito e do próprio *management* quando este(s) não coincide(m) com a justiça como instituição. De facto, gerir não tem significado unívoco e tanto pode ser melhorar o serviço oferecido com redução de

⁷ Cf. artigo 69.º da proposta de revisão do EMP apresentada pelo Ministério da Justiça aos parceiros negociais, onde se prevê que a direcção da Procuradoria de Comarca compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador a quem cabe:

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 64.º, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador de comarca:

a) {...}

h) **Representar o Ministério Público** no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sediado [...].

⁸ Está em revisão o regime das incapacidades de maiores e o projecto de alteração do EMP prevê que o Ministério Público tenha competência para Assumir, nos termos da lei, a defesa e a promoção dos direitos e interesses das crianças, jovens e idosos, bem como de outras pessoas especialmente vulneráveis. A este propósito, ver Albuquerque, José P. Ribeiro de/Paz, Margarida, "Adultos-idosos dependentes ou especialmente vulneráveis: aspectos da protecção penal e civil". Em: Revista do Ministério Público, Lisboa. 146 (Abril-Junho 2016). pp. 9-46.

⁹ Cf. Ferrajoli, Luigi. La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Madrid: Editorial Trotta, 2014, pp. 227 e seguintes.

custos e de tempo, como pode ser melhorar a qualidade da justiça garantindo mais eficácia na tutela jurisdicional efectiva e, por essa via, mais eficácia na garantia do Estado de Direito democrático. Continuará sempre a perdurar a convicção de que o direito e a justiça têm também uma função emancipatória e, nessa perspectiva, podemos olhar como útil a perspectiva e estratégia de deslegitimação que as teorias críticas promovem, designadamente o movimento *Critical Legal Studies*¹⁰ e o *Critical Management Studies*¹¹, se tivermos por objectivo a reconstrução da ideia de legitimidade. Consideramos, assim, que a crítica ou a denúncia só terão sentido se estiverem suportadas por um programa positivo alternativo, que deve ser impulsionado, definido e defendido dentro do sistema em que se pretende que vinguem os direitos e a perspectiva emancipatória do Direito¹².

Havendo que evitar que o Estado de Direito se transforme num Estado de gestão, a nova cultura gestionária tem aspectos que podem ser aproveitados, mesmo sob o prisma do "sacrossanto" dogma da eficácia, como princípio de acção do *management*, que não tem que se avaliar apenas pelo critério económico ou pelo primado da ideologia custos-benefícios, mas antes, e acima de tudo, pela eficácia social, recentrando o sistema de justiça na promoção da cidadania e da confiança mútua, enquanto princípio categórico de um Estado de Direito, e em valores que estão hoje parcialmente afastados desse paradigma gestionário da justiça; o que tem que ver com valores como a qualidade do acesso à jurisdição e à tutela jurisdicional efectiva, o desenvolvimento sustentável, a proximidade, a garantia de direitos e a sua efectiva realização, como exemplo de lealdade ao Direito (legalidade), que os consagra enquanto "*fragmentos de soberania*", como diz Ferrajoli¹³.

Defende Ferrajoli que para assegurar a defesa da esfera pública, do interesse público, dos direitos sociais, dos bens comuns ou fundamentais e dos interesses colectivos, a garantia secundária de um juiz será ineficaz se não for accionada por um órgão público investido do poder de accionar a jurisdição; i.e., a jurisdição para ser emancipadora tem que ser accionada. Qual a magistratura que é a única com poderes de promoção e de iniciativa? É o Ministério Público. Ferrajoli identifica assim o Ministério Público como um órgão público investido do poder de activar a jurisdição, suprimindo a debilidade dos mais fracos no acesso à tutela jurisdicional dos direitos sociais, colectivos e fundamentais, que se traduz, afinal, na defesa do interesse público¹⁴. Deve existir um "*juiz em Berlim*", mas também um "*Ministério Público em*

¹⁰ Cf. Balkin. Jack. Critical legal theory today. Disponível em URL:

http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5623&context=fss_papers>.

¹¹ A corrente pós-moderna do *Critical Management Studies* desenvolveu-se nos anos 90 do século XX por Mats Alvesson e Hugh Willmott e consagrou-se essencialmente a identificar métodos alternativos à corrente clássica dominante do *management*, centrados mais num julgamento sobre os valores e sobre a ética (o que deve ser) do que sobre os factos, mais na liderança do que na gestão, pondo assim em causa os fundamentos positivistas do saber *managerial* e denunciando-lhe os limites.

¹² Cf. Albuquerque, José P. Ribeiro. "*Critical Legal Studies*": A indetenninação do direito e a função judicial. Em: Teoria da argumentação e neo-constitucionalismo. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 215-238.

¹³ Cf. Ferrajoli. Luigi., cit..

¹⁴ Ferrajoli, Luigi. *ibidem*. Sobre a defesa do interesse público como missão do Ministério Público, cf. a «Carta de Roma», um documento de referência no âmbito do CoE, que sintetiza normas e princípios europeus respeitantes aos magistrados do Ministério Público, onde se destaca que, enquanto conceito definidor: *Os magistrados do Ministério Público são autoridades públicas que actuam em nome da sociedade e no interesse público ou geral, que representam como missão própria (II; 5, 23 e 26) e que, no desempenho das respectivas funções, devem centrar-se em servir a sociedade e cuidar particularmente da situação das pessoas vulneráveis, especialmente crianças e vítimas (VIII e 22).*

Berlim", principalmente como defensor da Constituição e como instituição de accionabilidade e garantia do acesso à justiça.

Uma cultura judiciária que promova uma **justiça de proximidade**¹⁵, posta ao serviço dos mais desprotegidos, dos economicamente mais débeis, dos afectados pelo desapossamento, abre oportunidades para fortalecer os níveis de garantia jurisdicional, que o Ministério Público, enquanto magistratura activa, pode e deve impulsionar, assumindo esse papel como causa sua, reconquistando mais espaços públicos democráticos.

É na defesa desses princípios e garantias constitucionais que o dever essencial e genuíno de se ser uma *MAGIS*tratura se comprova como missão em boa democracia, em verdadeiro Estado de Direito democrático, em real Estado social e na reconquista da sociedade civil, da sua inquietude e vitalidade. Não podemos esquecer que o "*MAGIS*" de magistratura acomoda o desafio de sermos um "*MINISTÉRIO* Público" e por isso um serviço aos outros. Não se trata de uma contradição, mas de uma condição e de uma oportunidade nobre de aprofundar a qualidade e a vitalidade das relações de cidadania¹⁶.

Para isso, o Direito e a accionabilidade dos direitos ainda é um recurso possível face aos novos dogmas do discurso gestor de base económica e empresarial, fazendo regressar o judiciário à raiz da sua dimensão ética e à política de promoção da cidadania e de defesa dos bens comuns.

Centrados no enraizamento do Ministério Público numa justiça de proximidade, o texto que se apresenta defende que o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador pode e deve ser determinante, tendo, como virá a ter, poderes de representação e não apenas poderes de gestão.

2. Contexto. Crise e (des)confiança na justiça

A nova economia da legalidade, transbordando das fontes nacionais e da topografia dos Estados, é essencial para compreender o contexto que condiciona a justiça e o judiciário, hoje cada vez mais impregnado por formas jurídicas desterritorializadas, com múltiplos centros de referência, onde interagem níveis estaduais, regionais, transnacionais ou supranacionais¹⁷. A esta fragmentação do político e da democracia não é alheia a lógica neoliberal, que tem vindo a invadir também o mundo da justiça através do *management*, e que trouxe ao direito e à organização judiciária o triunfo da *soft law*, distanciando o Direito do Estado, da política e da perspectiva institucional, sub-rogando a legalidade e a garantia dos direitos por *standards*

¹⁵ Albuquerque, José P. Ribeiro de Albuquerque. *Iniciativa e Ministério Público (Community Prosecution Initiative) - O Poder-Dever da iniciativa comunitária do Ministério Público: Um modelo de legitimação pelo desempenho*. Em: Livro do X Congresso do SMMP. Lisboa: Edições SMMP, pp. 163-191. Cf. Rato, João "O Ministério Público e os Novos Desafios da Justiça". Em: VI Congresso do Ministério Público - Evora: 21 a 24 Novembro: 2002. Edição do SMMP. pp. 89 a 95.

¹⁶ Riemen, Rob. *Nobreza de espírito - Um ideal esquecido*. Lisboa: Bizâncio. Tradução de António Carvalho, 2011.

¹⁷ Cf. Albuquerque, José P. Ribeiro. *O Ministério Público no contexto da transformação do Estado e das suas funções essenciais: ensaio para um "relatório minoritário"*. Em: Educar, Defender, Julgar. Coimbra: Almedina, 2014, pp. 319-352.

pragmáticos ou de boas práticas, por recomendações flexíveis, opiniões e objectivos negociáveis (subtraídos apoliticamente à deliberação participada e ao debate democrático), incitando e persuadindo à adesão contratualizada dos diferentes actores, sejam eles os “clientes” que procuram o sistema, sejam eles os magistrados e “operadores” do próprio sistema¹⁸.

Esse contexto de aparente desordem interpela-nos a abrir novas formas de pensar o jurídico e o judiciário, sobretudo na sua relação com o político.

A prioridade do cidadão, como o guia das sucessivas reformas, mutações ou modernizações da justiça e da organização judiciária, tão conveniente quanto necessária, por ser constitutiva de uma sociedade democrática e de uma política de justiça com legitimidade popular, parece estar hoje em crise¹⁹; crise que se emancipou para invadir todo o quadro institucional em que assenta a democracia ocidental, indiferente ao processo democrático e ao próprio sistema representativo, onde a impressão geral de corrupção criou um mal estar entre os eleitos e o seu povo, cada vez mais desencantado e distante daqueles. Esta crise política, que alimenta a crise social, é paradoxal quando vivemos tempos em que os direitos sociais e cívicos estão consagrados ao mais alto nível, nacional ou transnacional, nas Constituições, nas Cartas de Direitos Fundamentais ou nas Convenções Sociais e de Direitos Humanos. Porém, a proclamação dos direitos não acaba com a exclusão, nem com a pobreza, nem emancipa por si só as minorias ou maiorias frágeis, nem satisfaz os indivíduos que têm expectativas de realização pessoal. Essa tem sido a grande armadilha para a democracia. Começa a perguntar-se para que serve a democracia quando se aprofundam as desigualdades? Não será ela um obstáculo às soluções práticas²⁰?

O problema que se encerra nesse paradoxo revela que o que falta são as garantias dos direitos e essa falta de garantias facilita uma opinião pública que começa a encorajar formas de autoritarismo e de populismo, à custa do desprezo pelas liberdades, pondo em causa instituições como a justiça, onde a crise do Estado se projecta com igual reflexo ao da crise de representatividade cívica.

Neste contexto, a justiça, além de refém da opinião pública forjada em percepções, está confrontada com um conjunto de reptos tão difícil, quanto multifacetado. A par da explosão da litigiosidade, os casos postos ao judiciário são cada vez mais complexos e difíceis, a que se juntam os limites financeiros impostos pela austeridade dos orçamentos públicos. O trabalho dos tribunais é cada vez mais posto em questão, não só pelas partes, mas também pela política e pelos *media*. Em cima disso, o judiciário está hoje em concorrência directa com todo o tipo

¹⁸ Commaille, Jacques. À quoi nous sert le droit? Paris: Gallimar. 2015, pp. 184-185.

¹⁹ A retórica que faz(ia) assentar no cidadão o centro da arquitectura judiciária, como se fosse um tríptico institucional, onde os lados seriam completados pela justiça e pela política, está hoje pulverizada em face das transformações dos contextos do direito. A essa relativização da cidadania não é alheia, como referimos, a relativização do Estado-nação como referente espacial da mesma ideia de direito, à maneira de Max Weber, e da visão piramidal da regulação político-jurídica, hoje substituída pela noção de rede (cf. Ost, François. Kerchove, Michiel van de. De la pyramide au réseau. Bruxelles: FU Saint-Louis, 2002) e, por essa via, assiste-se à transformação da própria natureza do direito e das instituições que o aplicam. Cf. Bartolone, Claude. Une justice indépendante pour des institutions renouvelées. Em: La place de l'autorité judiciaire dans les institutions. Paris. Dalloz. 2016. pp. 5-9.

²⁰ 20 Cf. Brennan, Jason. Contra a democracia. Lisboa: Gradiva, 2017.

de ADR (*Alternative Dispute Resolution*), seja a arbitragem, seja a mediação que, a par do direito e para além dele, são novas formas de regulação social que enfraquecem todas as fronteiras de soberania.

A justiça e a respectiva autoridade atravessam assim – diz-se – uma crise de confiança, tanto por parte dos outros poderes públicos, como por parte dos cidadãos²¹, que têm sobre as instituições judiciais uma visão negativa do tempo da justiça, da sua independência e da desarmonia das suas decisões. Provocada por todos estes desafios, a solução tem sido um permanente estado de reformas e, por vezes, de reformas das reformas, que exigem resultados quantitativos e um tempo de resposta de acordo com a “liturgia” da eficácia, ainda que os meios continuem a faltar ou a ser insuficientes.

A transfiguração do Estado e do Direito, a que fizemos alusão, é ilustrada no judiciário pela importação, para a esfera da justiça, de métodos de organização e de gestão privadas, inscritos num processo histórico de racionalização das estruturas públicas²², ainda que por vezes não passe de uma operação de marketing político que preconiza a “mudança”. A justiça é, assim, forçada a ser mais um instrumento de promoção da economia neoliberal assente no “império” da eficácia, uma ideologia que justificou a introdução na administração dos tribunais do *New Public Management* (de inspiração anglo-americana)²³. Confronta-se, assim, com um novo paradigma de banalização da sua função, passando a ser mais um serviço (ou um “modelo de contabilidade”²⁴) onde as noções de custo, eficácia, optimização, produção ou avaliação se passaram a impor para se adequarem a uma lógica de resultados pelos quais se mede a

²¹ Essa constatação resulta muitas vezes dos chamados inquéritos de opinião. Porém, há um paradoxo, que se tem vindo a tornar evidente, entre os inquéritos que são feitos a quem não tem contacto com o sistema de justiça, normalmente negativos, e os inquéritos efectuados a quem tem contactado com o sistema. Cf. a esse propósito o estudo piloto divulgado pela DGPI e disponível em:

http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/estudo-piloto-sobre-a/downloadFile_allachcdFile_f0/Relatorio_Satisfacao_Utentes_da_Justica_v4.pdf?nocache=1392302101.12.

²² O modelo de racionalização ou de *management* nasceu depois de meados do século XX no âmbito das chamadas ciências económicas e teve em vista perceber e teorizar a estrutura interna complexa das empresas privadas e adaptar esse sistema a contextos variáveis, criando um modelo mais ou menos integral que teve como original exemplo o “modelo de *management* de St-Gall” de 1972, atualizado sucessivamente, e que depois teve outras teorizações, como o 7-S-Modell ou o 5-P-Modell (*purpose, principles, processes, people e performance*, ainda que os “p” tenham variáveis). Estes modelos foram sendo adaptados à administração pública, que no chamado processo de modernização, requeria também ela uma gestão integral, ainda que os modelos das empresas privadas pouco ou muito pouco tivessem que ver com as missões e funções do Estado. O mesmo processo de “modernização” gestionária por via de modelos económicos veio a estender-se à administração da justiça, ainda que limitados a objectivos e/ou resultados. Cf. Lienhard, Andreas; Kettiger, Daniel. (ed). *La justice entre le management et l'État de droit*. Baden-Baden et al.: Stämpfi Editions, 2016, pp. 1 e seguintes. O movimento ideológico da introdução do *management* na administração da justiça tem um quadro internacional, com mais tradição no mundo da *Common Law* do que no da *Civil Law*, ainda que no espaço Europeu já seja possível encontrar o trabalho desenvolvido pelo CEPEJ sobre questões ligadas ao *management* da justiça que, todavia, não resultou ainda num modelo integral exclusivo da justiça (porventura impossível por não ser conciliável com exigências de flexibilidade, contratualismo ou boas práticas), sendo ainda reduzido o trabalho de pesquisa ou os projectos de estudo sistematizado de um modelo de gestão da justiça no nosso país, apenas impulsionado, mas em registo de navegação à vista, pela entrada da *troika*, ao exigir que na justiça a prioridade fosse dada à eficácia e à produtividade. Veja-se, a esse propósito, a diversidade de propostas e análises contidas na parte IV da obra “40 anos de política de justiça em Portugal”, de Maria de Lurdes Rodrigues et al.. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 447-626.

²³ Cf. Legendre, Pierre. *Dominium Mundi - L'Empire du Management*. France: Mille et une nuits. 2007.

²⁴ Commaille, Jacques. *À quoi nous sert le droit?* Paris: Gallimar, 2015, p. 232.

“qualidade” do serviço, onde os cidadãos passaram a ser clientes-consumidores e os actores, magistrados e outros, são tidos por “operadores” ou “recursos humanos”^{25/26}.

Promovidas no quadro da reforma do Estado, as reformas da justiça reduzem-se a um “choque de gestão”, ainda que o choque esteja a ser mais entre essa cultura gestonária e organizacional, a que já nos referimos, e a cultura institucional do judiciário, caracterizada pela independência e pela singularidade de cada caso, decisão ou julgamento, tida como último recurso na defesa dos direitos. Ainda não sabemos se o choque já deu lugar à coabitação, mas as relações serão sempre delicadas e críticas enquanto o pretexto das reformas judiciais em curso, no nosso país como por toda a Europa, for apenas a racionalização managerial na justiça, induzindo mudanças organizacionais, institucionais e profissionais, nas quais aqueles que dirigem a organização (Administrador Judiciário, Presidente de Comarca ou Magistrado do Ministério Público Coordenador) são vectores essenciais das opções gestonárias.

(...)*

2.1. O modelo gestonário que guia as reformas na justiça: Quadro das novas exigências de eficácia e celeridade. A lógica do desempenho e as referências gestonárias na LOSJ, no RegLOSJ e no diploma que regula o Curso de Formação específico para o exercício de funções de Magistrado do Ministério Público Coordenador. A “gestão alternativa” como alternativa à gestão.

3. Fundamentos para uma gestão judiciária e para uma coordenação do Ministério Público consonante com as exigências do Estado de Direito.

3.1. A iniciativa comunitária do Ministério Público e o modelo gestonário alternativo de uma justiça de proximidade.

3.2. A iniciativa comunitária do Ministério Público – Community Prosecution initiative.

3.2.1. As dimensões práticas da iniciativa comunitária do Ministério Público.

3.3. Os pressupostos organizativos da iniciativa comunitária do Ministério Público.

3.3.1. A iniciativa comunitária do Ministério Público enquanto modelo de prospectiva e estratégia.

3.3.2. A iniciativa comunitária do Ministério Público enquanto modelo de decisão.

3.3.3. A iniciativa comunitária do Ministério Público enquanto modelo de responsabilidade (accountability pelo que se inicia).

4. Conclusão.

²⁵ Exemplo extremo dessa nova cultura gestonária da justiça é o caso Holandês, onde o sistema judiciário, depois da reforma de 2002, passou a fazer depender o seu financiamento dos resultados, colocando os magistrados e os Conselhos a dar prioridade absoluta à produtividade em detrimento da qualidade do trabalho judiciário. Esse modelo tem estado a ser denunciado pelos “actores”, que se queixam de pressões para o automatismo e do medo em serem controlados, verem anuladas decisões ou de serem expostos pelos media em mais um qualquer escândalo judiciário relacionado com a falta de celeridade (ou não), o que tem conduzido ao conformismo e ao prejuízo da autonomia interna ou da independência pessoal e deontológica dos magistrados, além do abalo notório na autoridade da justiça e na relativização da especificidade constitucional do poder judicial. Cf. The revolt of the judges. Disponível em:

<http://blog.montaignecentre.com/index.php/216/the-revolt-of-the-judges-philip-langbroek/>.

²⁶ Daí até à sua instrumentalização vai um passo, já que deixa de ter a função de suporte do debate democrático sobre as opções políticas que lhe estão supostas e, como tal, vulnerabiliza a esfera pública e a própria democracia como processo de legitimação do direito e do judiciário, além de deslocar as fontes de legitimidade da jurisdição para fora da legalidade e conformidade ao direito, para as centrar no primado gestonário e numa “governança sem direito”. Cf. Commaille. Jacques. À quoi nous sert le droit? Paris: Gallimar, 2015, pp. 234-236.

* O texto completo será publicado na íntegra na Revista do CEJ 2019 (I)

Ainda não está feita a história futura da justiça portuguesa e das suas magistraturas. Parte dessa história deverá ser escrita – e não apenas testemunhada – pelos magistrados do Ministério Público, se quiserem conservar independência e mostrar responsabilidade.

Como magistratura dotada de poderes de iniciativa e promoção do Estado de Direito Democrático, deverá ser na promoção do interesse público, enquanto bem comum, que a sua acção se deve centrar. Seja na defesa da legalidade, seja na defesa da sociedade contra o crime (aplicando o direito segundo princípios de legalidade e objectividade), seja na defesa da unidade do direito e da igualdade no acesso ao direito, seja na defesa dos mais desfavorecidos, dos incapazes ou dos interesses colectivos e difusos, é o interesse público que está a ser promovido²⁷. É também pela realização desses poderes de intervenção que a eficácia, a produtividade ou a eficiência de uma *MAG/Stratura* se deve convocar e avaliar. Uma *MAG/Stratura* dotada de poder de iniciativa e de impulso não deve deixar de trabalhar por si mesma na defesa dessa sua identidade, ainda que dificultada pelas atribuições impostas ao judiciário pelo império económico da quantificação, do management, capaz de negar ao humano o que justifica ao lucro. Com raízes institucionais fortes e legitimidade constitucional, a par da preservação de todos os princípios que lhe dão a identidade de uma *MAG/Stratura*, um dos grandes desafios do futuro para a *MAG/Stratura* do Ministério Público é o de se enraizar numa justiça de proximidade e de hospitalidade, abrindo-se à generosidade que o auxílio aos outros reclama, na reformulação do diálogo com a sociedade civil e também com os outros poderes e funções do Estado, na capacidade de impulso e de intervenção que privilegie essa justiça de proximidade como modo de resistir à desumanização, fortalecendo a cidadania, defendendo bens comuns e promovendo o interesse público. Da condução dessa missão não está dispensado o Magistrado do Ministério Público Coordenador.

5. Bibliografia

- ALBRECHT, Peter Alexis. "Expectations to strengthen judicial independence" em: Albrecht, Peter Alexis; Thomas. Sir John (eds.) *Strengthen the judiciary's independence in Europe* Berlin: Intersentia. 2009, pp. 19-29.
- ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro de Albuquerque. *Iniciativa e Ministério Público (Community Prosecution Initiative) – O Poder-Dever da iniciativa comunitária do Ministério Público: Um modelo de legitimação pelo desempenho*. Livro do X Congresso do SMMP. Lisboa: Edições SMMP, pp. 163-191.
- ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro. "Procurador-Geral da República". Enciclopédia da Constituição Portuguesa Lisboa: *Quid Juris*, 2013, pp. 299-301.
- ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro. *Critical Legal Studies – A indeterminação do Direito e a função judicial. Teoria da argumentação e neo-constitucionalismo – Um conjunto de perspectivas*. Coimbra: Almedina. 2011, pp. 215-238.
- ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro. *O Ministério Público no contexto de transformação do Estado e das suas funções essenciais: ensaio para um "relatório minoritário"*. Ensinar,

²⁷ Cf. Albuquerque, José P. Ribeiro. *O Ministério Público no contexto de transformação do Estado e das suas funções essenciais: ensaio para um "relatório minoritário"*. Em "Ensinar, Defender, Julgar". Para uma reforma das funções do Estado. Coimbra: Almedina, 2014. p. 361.

- Defender, Julgar – Para uma reforma das funções do Estado. Coimbra: Almedina, 2014, pp. 319-352.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. "A profissão do juiz, hoje". Revista Julgar, 1, 2007. pp. 31-46.
 - BALKIN, Jack M. "Critical Legal Theory Today". Disponível em WWW:URL: http://ssm.com/ssm.com/abstract_1083846.
 - BALKIN, Jack M. "The Crystalline Structure of legal Thought". Rutgers Law Review. 39 (1986). l. pp. 1-103.
 - BARATA-MOURA, José. "Responsabilidade comunitária da justiça". Livro do VII Congresso do SMMP. Edição do SMMP, 2007. pp. 27-54.
 - BARCELONA, Pietro. Postmodernidad y comunidad, el regreso de la vinculación social. 2.ª edición. Madrid: Editorial Trotta, 1996.
 - BARREIROS, José António – "Programa para um Estatuto do Ministério Público". O Ministério Público numa sociedade democrática. Edição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa: Livros Horizonte. 1984. pp. 31-48.
 - BARTOLONE, Claude. Une justice indépendante pour des institutions renouvelées. La place de l'autorité judiciaire dans les institutions. Paris. Dalloz, 2016. pp. 5-9.
 - BAUMAN, Zygmunt. Liquid Times. Cambridge: Polity Press. 2007.
 - BRAVO, Jorge Reis. Legitimidade, Iniciativa e oportunidade de ação do Ministério Público. Para uma Prospectiva de modelo de actuação. Cadernos da Revista do Ministério Público – Livro do 5.º Congresso do Ministério Público.
 - CALVINO, Italo. Seis Propostas para o próximo milénio. Lisboa: Teorema. 3ª edição. 1990.
 - CARDOSO, Gustavo; Caraça, João; Castells, Manuel; Van Der Haak; Bregt (Org.). Aflermath – As culturas económicas da crise em debate. Lisboa: Editora Mundos Sociais (Coleção Questões de Partida).2011.
 - CARVALHO, Inês Seabra Henriques. Em defesa da legalidade democrática – O estatuto constitucional do Ministério Público. Lisboa: Edição SMMP, 2012.
 - CLUNY, António. – Pensar o Ministério Público Hoje. Lisboa: Edições Cosmos. 1997.
 - COMMAILLE, Jacques. À quoi nous sert le droit? Paris: Gallimar, 2015, pp. 157 e seguintes.
 - DELMAS-MARTY, Mireille. Résister, Responsabiliser. Anticiper. Paris: Seuil, 2013.
 - DESLANDS, Ghislain. Critique de la condition managériale. Paris: PUF. 2016.
 - DIAS, João Paulo. O Ministério Público no acesso ao Direito e à justiça "Porta de entrada para a cidadania". Coimbra: Almedina e CES. 2014.
 - FAURE, Bertrand. Le phénomène des objectifs en droit. Les objectifs dans le droit. (Dir. Bertrand Faure). Paris: Dalloz. 2010.
 - FERRAJOLI, Luigi. "Entrevista". Revista Julgar, n.º 6, Set/Dez. 2008, pp. 12-21.
 - FERRAJOLI, Luigi. La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Madrid: Editorial Trotta, 2014, pp. 227 e seguintes.
 - FRYDMAN, Benoit et JEULAND, Emmanuel (Dir.). Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges. Paris: Dalloz. 2011.
 - GALÈS, Patrick le; VEZINAT, Nadège. L'État recomposé. Paris: PUF. 2014.
 - GARAPON, Antoine et SERVAN-SCHREIBER, Pierre (direction). Deals de Justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée. Paris: PUF. 2013.
 - GARAPON, Antoine; PERDRIOLLE, Sylvie; BERNABÉ, Boris. La prudence et l'autorité. Juges et procureurs du XXIe siècle. Paris: Odile Jacob, 2014.

- GARAPON, Antoine. La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice. Paris: Odile Jacob.2010.
- HABERMAS, Jürgen. En la espiral de la tecnocracia. Madrid: Editorial Trotta.2016. pp. 57 e seguintes.
- HAN, Byung-Chul. A agonia de Eros. Lisboa: Relógio de Água, 2014.
- HAN, Byung-Chul. A sociedade da transparência. Lisboa: Relógio de Água, 2014.
- HAN, Byung-Chul. A sociedade do cansaço. Lisboa: Relógio de Água. 2014.
- HESPANHA, António Manuel. "A revolução neoliberal e a subversão do "modelo jurídico". Crise, direito e argumentação jurídica' '. Revista do Ministério Público, n.º 130, ano 33. Abr-Jun 2012. pp. 9-80.
- HESPANHA, António Manuel. O caleidoscópio do Direito: O Direito e justiça nos dias e no mundo de hoje. Coimbra: Almedina, 2007.
- HONNETH, Axel. A luta pelo reconhecimento. Coimbra: Edições 70, 2011.
- INNERARITY, Daniel. O futuro e os seus inimigos. Uma defesa da esperança política. Alfragide: Teorema. 2011.
- JANSEN, Steve; Hood, Robert. A Framework for High performance prosecutorial services. APA. 2011, acessível em:
<http://www.prosecutingattorneys.org/wp.content/uploads/APA-High-Performance-Framework-FINAL.pdf>.
- JASPE, Anselm. Sobre a balsa da Medusa – Ensaios acerca da decomposição do capitalismo. Lisboa: Antígona. 2012.
- JUDT, Tony. Um tratado sobre os nossos actuais descontentamentos; Lisboa: Edições 70. 2010.
- Korvinus, Henk. The public role of the prosecutor: four innovative initiatives. http://www.iap-association.org/getattachment/Conferences/Annual-Conferences-2014/Tuesday-25-November-2015/19AC_P2_Speech_Henk_Korvinus.pdf.aspx
- LEGENDRE, Pierre. Dominium Mundi – L'Empire du Management. Paris: Mille et une nuits. 2007.
- LÚCIO, Álvaro Laborinho. O estatuto do Ministério Público e a reforma do mapa judiciário. Revista do Ministério Público, n.º 117. 2009. 2.º trimestre. pp. 5-26.
- MARÇALO, Paula. Estatuto do Ministério Público anotado. Coimbra: Coimbra Editora. 2011.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. Disponível em:
<http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20materials/March1984/0.pdf>
- MATTEI, Ugo. Bienes comunes. Madrid: Trotta, 2013.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Constituição Portuguesa anotada. Tomo III. Coimbra: Coimbra editora. 2007.
- MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Lisboa: Publicações Instituto Piaget. 1991.
- OST, François. Kerchove, Miichel van de. De la pyramide au réseau. Bruxelles: FU Saint-Louis, 2002.
- PINTO, Eduardo Vera-Cruz. O Ministério Público como magistratura do povo: uma exigência jurídica em espera. Justiça, Cidadania, Desenvolvimento. Livro do IX Congresso do Ministério Público. Edição do SMMP, 2012.

- PORTER, Rachel. Choosing performance indicators for your community prosecution initiative. Prosecutor's report. BJA. Disponível em:
http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Choosing_Performance_Indicators.pdf
- POZZOLO, Susanna. "Neoconstitucionalismo como último desafio ao positivismo jurídico", em: Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico. S. Paulo: Landy Editora, 2006.
- RATO, João "O Ministério Público e os Novos Desafios da Justiça". Livro do VI Congresso do Ministério Público – Évora: 21 a 24 Novembro de 2002. Lisboa: Edição SMMP, pp. 89 a 95.
- RICHARD, Benoit. "Démocratie, crise ou renouveau", em Sciences Humaines, n.º 204. Maio/2009, pp. 35-38.
- RIEMEN, Rob. Nobreza de espírito – Um ideal esquecido. Tradução de António Carvalho. Lisboa: Bizâncio, 2011.
- RODRIGUES, Anabela Miranda. "Celeridade e eficácia – uma opção político-criminal". Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria. Coimbra. Coimbra Editora, 2003, pp. 39-67.
- RODRIGUES, J. Narciso Cunha, "Vários actores à procura de um papel". Revista do Ministério Público, n.º 136, pp. 9 e seguintes.
- RODRIGUES, José Narciso Cunha Rodrigues. Em nome do Povo. Coimbra: Coimbra Editora. 1999.
- RODRIGUES, José Narciso Cunha Rodrigues. Lugares do Direito. Coimbra: Coimbra Editora. 1999.
- ROSANVALLON, Pierre; FITOUSSI, Jean-Paul. A nova Era das desigualdades. Oeiras: Celta. 1997.
- ROSANVALLON, Pierre. La contre-democratie – la politique à l'âge de la défiance. Paris: Seuil. 2006.
- ROUSSEAU, Dominique. Radicaliser la démocratie – propositions pour une refondation. Paris: Seuil. 2015.
- SANDEL, Michael J. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets. New York: Farrar, Straus and Giroux. 2011.
- SANTOS, Boaventura Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. Coimbra: Almedina, 2014.
- SASSEN, Saskia. Expulsions – Brutality and complexity in the global economy, Cambridge: 2014.
- SUPIOT, Alain. La gouvernance par les nombres – Cours au Collège de France (2012-2014). Nantes: Fayard. 2015.
- VIDAL, Joana Marques – Boa governança: o papel da hierarquia na orientação da organização do Ministério Público. Procuradores europeus em diálogo. 8.ª Conferência Eurojustice – Lisboa – 2005. Coimbra: Coimbra Editora. 2006. p. 87-91.
- VIGOUR, Cécile. Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. Droit et Société, 63/64, 2006, pp. 425-455.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Traducción de Marina Gascón. 8.ª edición. Madrid: Editorial Trotta, 2008.
- ZERZAN, John. Futuro primitivo. Tradução de António Luís Catarino. Lisboa: Edições Deriva. 2007.



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

1. Instrumentos de Gestão como parâmetros de eficácia e de eficiência do sistema judiciário

Carlos Adérito da Silva Teixeira



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO COMO PARÂMETROS DE EFICÁCIA E DE EFICIÊNCIA DO SISTEMA JUDICIÁRIO

Carlos Adérito da Silva Teixeira*

- I. Contexto
- II. Emergência e caracterização de típicos "instrumentos de gestão"
- III. Denominador mínimo legal de gestão
- IV. Construção de um modelo de gestão
- V. Ensaio de quadro de objectivos
- VI. Monitorização da execução do plano e avaliação de resultados
- VII. Considerações finais
- Bibliografia

I. Contexto

Na actual conjuntura sócio-económica e tecnológica colocam-se, cada vez mais, desafios à gestão de todas as organizações e, bem assim, ao funcionamento dos serviços e entidades da Administração Pública.

Na década de noventa desenvolveram-se dois fenómenos que se vieram a revelar estruturantes na conformação da *governance* dos sistemas públicos modernos: por um lado, consolidou-se o movimento de privatização de sectores, actividades e entidades não essenciais às funções soberanas do Estado (sentido público-privado); por outro, em sentido inverso (privado-público), assistiu-se a uma tendência de adopção pelos serviços públicos das técnicas e dos métodos da gestão empresarial, não obstante a extrema diversidade de uns e outros organismos (cfr. Rocha, J.A. Oliveira, 2001; Matheson, 1998).

Acresce que os novos sistemas tecnológicos permitem recolher, tratar e partilhar enormes fluxos de informação, erigindo-se, assim, em fontes de comunicação e fontes de conhecimento socialmente relevantes. O tratamento de tal informação opera-se através de um novo conceito binário de "espaço-tempo", esbatendo barreiras geográficas (através do acesso remoto a partir de qualquer ponto) e permitindo um acesso imediato ou mesmo em tempo real dos cidadãos. Tal capacidade das novas tecnologias gera ritmos novos – na recolha, tratamento e disponibilização de extensos volumes de informação –, incrementa a eficácia do serviço a prestar e potencia a eficiência do desempenho que se espera das instituições em geral e também do sistema judiciário.

Por outra banda, a consciência colectiva de direitos, a ideia da coesão social, a velocidade das interacções quotidianas e o incremento de exigências da sociedade actual tornou imperiosa a adopção de modelos de gestão e de ferramentas que promovam a racionalização de meios, a eficácia, a eficiência, a inovação, a transparência e a responsabilização.

* Procurador da República.

Para atingir com êxito tal desiderato, toda a organização necessita de dispor, primordialmente, de um *planeamento* e de uma *avaliação de desempenho*. Só assim pode dispor de um rumo de acção e de uma informação de qualidade sobre o resultado alcançado e, por conseguinte, poder ter decisões informadas e reequacionar a linha de acção.

Não é estranho, por isso, que já o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27-09, tenha vindo a eleger dois instrumentos fundamentais de gestão para enquadrar a actuação das entidades que integram a Administração Pública: o plano de actividades e o relatório de actividades, de periodicidade anual. O primeiro, pensado para "definir a estratégia, hierarquizar opções, programar acções e afectar e mobilizar os recursos"; o segundo, destinado a "relatar o percurso efectuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar informação relevante para o futuro próximo".

Com efeito, hoje, consabidamente é inescapável a uma matriz de gestão eficiente dispor de uma cultura de planificação e de avaliação (e inerente prestação de contas). Adicionalmente, entre uma e outra dimensão inscreve-se uma outra operação – a da monitorização – fundamental para que o sistema organizacional disponha de mecanismos de funcionamento correcto.

No campo do planeamento e organização, é usual, hoje, nas instituições (*maxime*, públicas) disporem de ferramentas metodológicas que antes não existiam como seja a do levantamento de perfis de competências, da especialização "managerial" (Rocha, J. A. Oliveira, 2001, 9.89), da segmentação e segregação de funções, dos centros de custos e da redundância de conhecimento, que se revelam de crucial importância na moderna organização do trabalho para uma maximização do resultado pretendido.

Assim, por exemplo, o ciclo de despesa com a aquisição de um bem numa instituição que tenha segregação de funções leva a que as diversas fases do processo de despesa tenha interlocutores distintos de tal modo que quem autoriza o procedimento não coincide com a pessoa que executa (encomenda) e esta não é o colaborador /trabalhador que recebe o bem e o inventaria.

De igual modo, no âmbito da "avaliação" é hoje sinal de modernidade a adopção de instrumentos como o Livro de Reclamações ou a obrigatoriedade do Balanço Social em organismos públicos (com mais de 50 trabalhadores ao seu serviço com relação jurídica de emprego público – DL n.º 190/98).

E os sinais de modernidade poderiam multiplicar-se...

É de considerar, em todo o caso, a opção das instituições em geral de dispor de uma "carta identitária" – que apresenta na página electrónica, na brochura de apresentação, no QUAR, no plano de actividades, etc. – de tripla dimensão: a "missão", a "visão" e o quadro de "valores" da instituição.

Podemos dizer, a título de exemplo, que o posicionamento institucional do Ministério Público traduz-se na definição da sua "missão", da sua "visão" e dos "valores" que lhe são imanentes, por imposição constitucional e estatutária.

Assim, o Ministério Público tem como "missão" defender a legalidade democrática, representar o Estado e defender os direitos e os interesses que a lei determinar, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade, bem como participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania.

Tem ainda o Ministério Público por "visão" ser reconhecido pela comunidade como uma magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da luta contra a criminalidade, com vista à efectiva realização da justiça, em tempo útil e com qualidade.

E apresenta como primordiais "valores" a autonomia, a iniciativa, a hierarquia, a responsabilidade, a legalidade, a objectividade, o rigor técnico, a celeridade, a transparência, a acessibilidade do cidadão, a cooperação e a comunicação.

A estratégia de cada instituição traduz-se no desenvolvimento dos respectivos valores, visão, objectivos, planos e acções adoptados, determinando, assim a qualidade da actuação e da gestão da organização.

De resto, os organismos com sentido de serviço assumem um estágio civilizacional mais avançado quando evidenciam um catálogo de valores e uma grelha de procedimentos que tornam a sua prestação "mais amigável" para o cidadão.

II. Emergência e caracterização de típicos "instrumentos de gestão"

Cada instituição, na conformação do seu ciclo de actividade e para o êxito do seu funcionamento e optimização da qualidade do serviço que presta, necessita de dispor de um conjunto de "instrumentos de gestão", a saber:

- i) Plano estratégico (e/ou QUAR);
- ii) Plano de Actividades;
- iii) Relatório de Actividades;
- iv) Balanço Social;
- v) Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção

O *Plano Estratégico* é o documento que pretende traçar o rumo e as grandes linhas de orientação estratégica da organização, num quadro temporal de médio prazo, regra geral, de três anos.

A elaboração do mesmo potencia a elaboração coerente de instrumentos de curto prazo como seja o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), o Plano de Actividades e o Orçamento. Simultaneamente permite melhorar a comunicação interna através do alinhamento de todos e do sentido unívoco que confere à acção. Permite ainda controlar a actividade desenvolvida através dos mecanismos de monitorização e avaliação.

O *Quadro de Avaliação e Responsabilização* (QUAR) reforça o desígnio de gestão mais eficaz e eficiente, no horizonte temporal de um ano, propondo um quadro geral de actuação que combina melhores resultados e qualidade dos serviços com economia de recursos, através de uma linha de gestão que apresenta, não só objectivos estratégicos, como objectivos operacionais.

A preparação do *Plano de Actividades* de qualquer instituição ou serviço tem em consideração as orientações estratégicas definidas para a sua área de intervenção, as atribuições consagradas na respectiva Lei, os recursos humanos e os meios disponíveis.

O Plano de Actividades deve reflectir a preocupação do organismo em questão com a modernização dos serviços, a simplificação e a desmaterialização de processos internos e, bem assim, o desenvolvimento de sinergias com os utilizadores internos e externos, tendo em vista atingir um nível de qualidade de referência.

A elaboração do *Relatório de Actividades e Desempenho* serve de quadro de reporte e compilação de dados da actividade desenvolvida pela organização num determinado período.

O *Balanço Social* constitui um instrumento de informação e apoio ao planeamento e à gestão e um utensílio de negociação e concertação nas áreas sociais e de recursos humanos, procedendo, designadamente, à sua caracterização (cfr. Decreto Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro).

Com efeito, a concepção de recursos humanos na centralidade da modernização do Estado desdobra-se em três abordagens:

- i) Aquela que considera que para mudar o comportamento humano basta mudar os incentivos e as sanções (perspectiva económica);
- ii) Uma outra que postula a mudança de estruturas e as funções básicas para que a mudança aconteça;
- iii) Finalmente a visão comportamental radica na ideia de que a modernização administrativa pressupõe o envolvimento das pessoas e alteração da cultura organizacional (Raineri, A., 1998).

Acresce ainda o *Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas* que pretende ser um instrumento cautelar das organizações que gerem dinheiro, valores e património

públicos na definição e implementação de medidas de prevenção e controlo interno (Res. AR 54/2008 e Recomendação 1/2009 do Conselho de Prevenção dos Riscos de Corrupção).

Mais tarde, o âmbito deste instrumento veio a poder (dever) também contemplar a prevenção de riscos de gestão onde é suposto aferir, por exemplo, a propriedade de opções na aquisição de bens e serviços (adquirir o bem "x" e não "y") e o custo de oportunidade que o acto importou.

Decisivo é, naturalmente, a monitorização periódica levada ao respectivo relatório a comunicar ao aludido conselho.

Os objectivos a prosseguir pelas organizações, serviços e unidades orgânicas (comarcas e subunidades), no ano de referência, não-de resultar do desdobramento, em cascata, dos objectivos estratégicos do Plano Estratégico e dos estratégicos e operacionais do QUAR, definidos em articulação com todas as unidades departamentais (coordenadores sectoriais, chefias intermédias, etc.), através de um modelo participativo e participado. Importa realçar o princípio da participação no âmbito do processo de planeamento, ouvindo e acolhendo sugestões e envolvendo os destinatários das orientações de acção que os objectivos veiculam por, desse modo, se garantir o compromisso pleno destes com a direcção superior da organização.

Na actual organização judiciária, a gestão das comarcas assenta em dois grandes eixos: um vertical (de estrutura hierárquica, mais ou menos acentuada, dos respectivos profissionais) e um horizontal (decorrente das três intervenções paralelas e seus intervenientes – Juízes, Ministério Público e Funcionários), cuja idiossincrasia e posicionamento funcional correspectivo não permite uma plataforma de convergência fácil na construção de um modelo de gestão comum. Da mesma forma, a configuração geo-demográfica de cada comarca não facilita a uniformização de modelos. De todo o modo, sempre é possível apostar num denominador mínimo comum.

III. Denominador mínimo legal de gestão

A Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais, Lei n.º 62/2013 de 26/8 (LOSJ), perspectivando a implementação gradual do novo modelo funcional, introduziu nos artigos 90.º e 91.º, como instrumento de «gestão dos tribunais de primeira instância», a adopção de objectivos e objectivos processuais e inerente monitorização dos mesmos. Dispõe o artigo 90.º da LOSJ que o Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República, em articulação com o Ministério da Justiça, estabelecerão "objectivos estratégicos" para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para um horizonte de três anos ("triénio subsequente").

O estabelecimento destes objectivos, num quadro plurianual ou de médio prazo, visa estabelecer um rumo ou linha de acção consistente que permita, entre o mais,

- (i) Definir uma orientação estratégica (global);
- (ii) Introduzir comunicação interna entre os profissionais do foro envolvidos (juízes, magistrados do Ministério Público e oficiais de justiça), coesão e coerência de actuação;
- (iii) Controlar a actividade e avaliar os resultados.

A formulação de tais objectivos implica a ponderação, como factor decisivo, do índice de valores de referência processual (em face dos resultados alcançados e produtividade evidenciada do período anterior) e dos recursos materiais e humanos afectos, para além de um desdobramento de objectivos e metas a atingir em cada um dos tribunais.

Este quadro constitui, a seu modo, um esquema legal de Plano Estratégico pelo qual se estabelecem, por via de negociação e compromisso, um leque de objectivos matriciais.

Depois, a concretização dos objectivos estratégicos tem que ser mediada pelo estabelecimento de objectivos operacionais que o artigo 91.º da LOSJ designa de «objectivos processuais», para um período de um ano, de natureza processual, de gestão ou administrativa.

Com efeito, nos termos do artigo 91.º da mesma LOSJ, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, propõem respectivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, os números dos "objectivos processuais" que se devem reportar «ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, tendo em conta, entre outros factores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afectos ao funcionamento da comarca, tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos».

Nesta sede, parece desenhar-se uma (tímida) matriz de plano de actividades através de uma gestão por objectivos. Nada se dispôs, todavia, sobre as ferramentas de concretização e controle de objectivos: elaboração de ficha por objectivo, fixação de metas, estabelecimento de indicadores de medida e monitorização periódica.

Fica claro, nos termos da lei, que o modelo de gestão da actividade dos tribunais que ali se consagra não pode impor, limitar ou condicionar as decisões, nem quanto ao sentido de justiça mais adequado nem quanto ao mérito e qualidade das mesmas.

Na verdade, a organização judiciária só tem a ganhar com uma estratégia de gestão e acção mais profissional mas que será sempre e apenas "instrumental" do cimeiro desígnio dos tribunais – a realização da justiça.

IV. Construção de um modelo de gestão

Na justaposição da gestão estratégica com a gestão operacional – de resto, indissociáveis – podem identificar-se seis fases:

- Análise e diagnóstico;
- Formulação estratégica;
- Implementação estratégica;
- Monitorização da performance;
- Prestação de contas; e
- Revisão estratégica (cfr. Caldeira, J. 2014, p. 23).

A adopção de um modelo organizacional consistente e de gestão estratégica de sucesso começa por fazer um estudo ou "análise e diagnóstico" sobre a organização e o ambiente que a envolve. Esta análise passa naturalmente por duas ferramentas: a sinalização dos *stakeholders* (entidades que intervêm no espaço funcional ou com interesse na organização) com quem, no mínimo, a organização manterá um processo de *reporting*; bem como a análise do anagrama SWOT – que sinaliza pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças [SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*] (Reis, H. e Rodrigues, J, 2011, p. 34; Carvalho, E., 2001, p. 146).

A partir da análise realizada, segue-se a formulação estratégica como fase de elaboração do "plano estratégico" da instituição, pelo qual se estabelecem as grandes linhas de orientação da acção, num horizonte de médio prazo, por regra, de 3 anos.

O plano estratégico vem a servir de matriz para a construção do plano de actividades e da preparação do orçamento da instituição enquanto componentes concretizadoras da implementação estratégica.

A gestão por objectivos ou, na terminologia inglesa *management by objectives* (MBO) – conceito proposto por Peter Drucker nos anos de 1950 – corresponde a um modelo de gestão caracterizado pela existência de planeamento e respectiva avaliação de performances, suportada em factores objectivos e quantificáveis, nomeadamente através da utilização de indicadores e metas previamente estabelecidas. Este modelo subentende que o êxito de uma organização é tanto maior quanto maior for o foco do seu empenho na mesma direcção – objectivos. Inicia-se no momento em que superiores e subordinados identificam as áreas críticas e respectivas prioridades da sua actividade e estabelecem resultados a serem atingidos, alocando recursos e distribuindo serviço, no cumprimento dos objectivos, relacionando meios utilizados e resultados ambicionados. (cf. Caldeira, J., 2014, p. 50).

É consensual que os objectivos estratégicos – também designados por temas estratégicos, vectores estratégicos, linhas de orientação estratégica, eixos de actuação, prioridades estratégicas, macro objectivos, grandes opções, etc. – devem ser em número reduzido, geralmente entre dois a cinco, e representam as grandes opções da organização. Pelo que, é no plano estratégico que estes objectivos devem estar explicitados (Reis, H. e Rodrigues, J, 2011, p. 67; Caldeira, J., 2014, p. 46).

Pelo que os objectivos – cuja definição é, pela natureza das coisas, sempre prévia à acção – constituem, em diversos níveis, um meio privilegiado para a comunicação das intenções estratégicas e operacionais da organização, erigindo-se em ferramenta que pretende orientar e conformar a acção dos colaboradores. Simultaneamente, os objectivos são vistos também como um meio de garantir o compromisso entre duas partes, dirigentes e colaboradores.

Por sua vez, os objectivos operacionais (na terminologia da LOSJ, estratégicos anuais ou, sobretudo, processuais) estão particularmente associados aos resultados das áreas ou das unidades orgânicas em que se decompõe a organização e são, essencialmente, de carácter anual. A sua definição e justificação têm assento no plano anual de actividades e orçamento da instituição.

Os objectivos podem incidir sobre certa actividade ou sobre um projecto – por vezes, confundindo-se com ele –, distinguindo-se a actividade do projecto por este ser único e delimitado, enquanto a actividade é contínua, para além de o projecto não se repetir, por regra, enquanto a actividade é recorrente.

Como anotam os autores em geral (Caldeira, J., 2014, p. 73 e seguintes), para a correcta definição dos objectivos, independentemente de se tratar de objectivos estratégicos, operacionais ou individuais, convém observar algumas premissas, a saber:

- Os objectivos devem ser coerentes (na lógica dos planos).
- Os objectivos devem ser relevantes.
- Os objectivos devem ser simples e claros.
- Os objectivos devem ter ambição adequada aos recursos.
- Os objectivos devem ser passíveis de mensuração.

Para o sucesso da organização é fundamental um padrão coerente e realista de orientações e objectivos estratégicos a que se associem metas (quantificáveis) e indicadores de medida dos objectivos estratégicos e operacionais definidos.

O estabelecimento de metas sempre foi considerado como um momento caracterizado por elevada tensão organizacional, em que superiores hierárquicos impõem aos seus funcionários

um conjunto de metas, eternamente ambiciosas sob o ponto de vista do funcionário, e sempre de reduzida ambição, sob o ponto de vista das chefias (Caldeira, J. 2014, p. 88).

A meta é, na prática, a quantificação da ambição do objectivo a que está associado, ou seja, o elemento quantificador do nível de resultados que se pretende obter, dando assim indicação do grau de desempenho pretendido para um determinado objectivo. É claramente o factor que empresta objectividade (confinando a subjectividade) e estabelece o ponto de compromisso no processo de planeamento e na avaliação da organização, além de fomentar o esforço de melhoria contínua e de criatividade e inovação (Caldeira, J., 2014, p. 89).

Importa também que a meta de um objectivo tenha uma calendarização intercalar ou seja enunciada com um faseamento, para que a acção, dirigida à prossecução do objectivo, decorra ao longo de todo o período de referência – sob pena de ocorrer o risco de não ser atingido o objectivo – e de modo a manter em índices elevados a motivação dos trabalhadores para a sua efectivação.

Decisivo é ainda que qualquer objectivo tenha associado, pelo menos, um indicador, capaz de quantificar, de forma objectiva, a sua performance. No caso de não ser possível isolar um indicador, a decisão mais acertada será excluir ou alterar o objectivo; é que a fixação de um número exagerado de indicadores poderá comprometer a percepção e prossecução do próprio objectivo.

Os indicadores têm como razão de ser apurar o nível de realizações da organização para que estas possam ser comparadas com as metas pré-estabelecidas (no ponto de medição da ambição de determinado objectivo) e ser apurado o respectivo nível de performance organizacional. Os indicadores acabam por ser acolhidos de forma tendencialmente pacífica, dentro da organização, por constituírem factores ou parâmetros de quantificação objectiva dos resultados.

Em todo o caso, sempre que for possível garantir a efectiva medição, a melhor solução consiste na atribuição de um único indicador por objectivo, uma vez que identifica e simplifica o nível de performance em torno desse objectivo. A fixação de um número elevado de indicadores, mesmo que com pesos ou ponderações distintas, pode comprometer o próprio objectivo.

Muitas organizações, ao elaborarem as fichas de indicadores, utilizam campos que identificam a fonte de informação e o respectivo colaborador responsável pelo registo e/ou tratamento dos resultados – o que parece ser uma boa metodologia pela clarificação e responsabilização que se ganha.

No entanto, têm sido tecidas críticas à aplicação da gestão por objectivos nas organizações, convergindo, designadamente, em algum dos seguintes pontos:

- i) Os gestores tendem a definir metas pouco ambiciosas ou irrealistas;

- ii) Os objectivos dificilmente resultam de um processo verdadeiramente participativo e descentralizado na organização;
- iii) Muitas vezes, a gestão por objectivos não beneficia o trabalho de equipa;
- iv) Nem sempre se mede aquilo que realmente se deve medir (Caldeira, J., p. 50).

Decisiva é ainda a "monitorização da performance" como forma de conferir eficácia aos planos estabelecidos, identificando desvios, debelando as causas, introduzindo medidas preventivas e correctivas, antecipando constrangimentos futuros, ajustando metas e responsabilizando. Os processos e instrumentos de monitorização variam consoante a actividade desenvolvida e os objectivos estabelecidos, seja pela definição de indicadores de medida que permitem determinar o grau de execução dos objectivos seja pela construção de inquérito de opinião para aferir o grau de aceitação pelos cidadãos em geral ou utilizadores dos serviços.

A "prestação de contas" (*accountability*) configura-se como uma obrigação das instituições enquanto decorrência da ideia de transparência e escrutínio público e da própria credibilidade da organização.

No fim deste ciclo de operações, pode impor-se a revisão estratégica com os ajustamentos dos planos, dos objectivos e das metodologias que se mostrem mais adequados (Caldeira, J., 2014, p. 31).

De resto, o plano estratégico deve constituir um documento dinâmico, susceptível de absorver, em tempo útil, a aprendizagem gerada pelo processo de monitorização e pelas ilações apuradas com o relatório de actividades. Por conseguinte, a organização deve equacionar a revisão daquele, tendencialmente com uma periodicidade anual.

No mais, o reajustamento do plano deverá ser feito sempre que ocorra alguma das seguintes situações:

- i) A organização não tem dúvidas de que as metas definidas se mostram demasiado ambiciosas;
- ii) Foram definidas novas prioridades para a organização;
- iii) Não foram disponibilizados, tempestivamente, os recursos necessários ou se quedaram por um patamar mínimo, tendo em vista a boa concretização dos objectivos. (Caldeira, J. 2014, p. 91).

Naturalmente podem colocar-se diversos tipos de constrangimentos ao planeamento, seja por ausência de estratégia e sua concretização ou quantificação de objectivos – e o aspecto da mensuração (sobretudo da qualidade) é, por certo, um dos mais delicados e complexos na organização dos tribunais –, seja por o desenvolvimento da actividade apresentar um elevado

grau de incerteza, seja ainda por se verificar uma grande instabilidade (ou escassez) de recursos humanos e financeiros.

Do mesmo modo que se podem colocar diversos obstáculos à monitorização da actividade desenvolvida – seja por resistência da organização (que considera a actividade de monitorização e reporte um "peso burocrático"), seja por o modelo de monitorização ser complexo, seja ainda por insuficiências dos indicadores de medida dos objectivos, etc. – assim como ao apuramento dos resultados.

É de considerar que o ciclo de gestão só se revelará consistente se forem observados os ditames dos instrumentos, de índole estratégica e operacional, que dão corpo à actividade da organização: plano estratégico, plano de actividades e orçamento, metas intercalares, monitorização da performance, relatório de actividades e contas.

V. Ensaio de quadro de objectivos

Com a entrada em funcionamento da nova organização judiciária e em observância do disposto no artigo 90.º da LOSJ, o Ministério da Justiça (do anterior Governo) consensualizou com o Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República, uma grelha de "objectivos estratégicos" para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância num período de três anos.

Mais recentemente, as mesmas entidades reafirmaram a prossecução do quadro de objectivos gerais, enunciando-se um leque de intenções e de metas a levar a cabo.

Do que ficou firmado, no horizonte 2015-2018, pode enunciar-se, de forma sucinta, o seguinte quadro de objectivos estratégicos:

- ✓ OE 1: promover o acesso ao Direito e à Justiça
- ✓ OE 2: reforçar a transparência na administração da justiça;
- ✓ OE 3: melhorar o tempo de resolução dos processos
- ✓ OE 4: racionalizar, padronizar e simplificar procedimentos e rotinas
- ✓ OE 5: consolidar o novo modelo de gestão e organização dos tribunais
- ✓ OE 6: prover o sistema de justiça dos meios indispensáveis ao cumprimento da sua missão.

Tais objectivos congregam as características essenciais a que deve obedecer a formulação de objectivos segundo os cânones técnicos consensualizados.

Os objectivos estratégicos trianuais visam orientar e mobilizar a intervenção das estruturas judiciais e do Ministério Público no triénio balizado, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 90.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ – Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto).

Na decorrência disso, para cada Comarca, cada Procuradoria da República das Comarcas, cada departamento e até cada magistrado do Ministério Público, tendo em conta o seu âmbito de intervenção funcional, deve equacionar-se o respectivo contributo na prossecução dos objectivos estratégicos trianuais, mas, sobretudo, o compromisso com um quadro de objectivos estratégicos anuais e, bem assim, de objectivos processuais. Estes últimos, tendencialmente a desenvolver no "teatro de operações", correspondem aos catalogados objectivos operacionais.

Na verdade, os objectivos estratégicos trianuais estabelecem as grandes áreas prioritárias de intervenção, de índole essencialmente qualitativa, para o triénio. Os objectivos estratégicos anuais decompõem os objectivos estratégicos trianuais em cada um dos anos e identificam prioridades e áreas específicas a desenvolver, mencionando, quando tal se justifique, jurisdições ou órgãos e agentes especialmente envolvidos na sua execução; teria correspondência, essencialmente, no QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilidade).

Por fim, os objectivos processuais concretizam os estratégicos anuais, através de um desdobramento destes e com maior grau de especificidade ou pormenor e, bem assim, do estabelecimento de metas de referência e de indicadores de medida.

Assim, por exemplo, a Procuradora-Geral da República estabeleceu, por despacho de 29 de Setembro de 2016, um quadro de objectivos estratégicos anuais de enquadramento da actividade das diversas estruturas do Ministério Público, para o ano judicial 2016-2017, sem prejuízo da concretização daqueles através de objectivos "processuais" e da inclusão de projectos específicos ao nível das mesmas estruturas.

Ao nível da Procuradoria da República de Comarca elencaram-se um conjunto de objectivos – essencialmente atinentes a "áreas prioritárias", à "qualidade da acção", à "qualidade organizacional" e à "celeridade" – e que se dirigiam, mediata ou imediatamente, à intervenção do coordenador de comarca.

São disso exemplo a resenha de objectivos que se elencam, num quadro de reforço efectivo da coordenação e de promoção de uma intervenção integrada do Ministério Público entre diferentes jurisdições, fases processuais e diferentes instâncias e entidades:

QUADRO

- Reforçar a intervenção do Magistrado do Ministério Público Coordenador na promoção da agilização e articulação de todos os magistrados da Comarca, na criação de redes de contacto e circuitos informais de partilha de informação e de boas práticas, na promoção da reflexão conjunta sobre as melhorias da actuação do Ministério Público.
- Reforçar a intervenção nos órgãos de gestão das Comarcas.
- Promover a articulação e coordenação entre jurisdições e a intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais [com as instâncias superiores].
- Avaliar a adequação da organização dos departamentos e secções de investigação e acção penal à estrutura da criminalidade na Comarca e eventuais propostas de alteração dirigidas aos Procuradores-Gerais Distritais, visando, nomeadamente, o melhor equilíbrio da distribuição processual e privilegiando a especialização, designadamente quanto aos crimes de corrupção e à criminalidade económico financeira, à violência doméstica, aos abusos sexuais de crianças e à cibercriminalidade.
- Melhorar, organizar e monitorizar procedimentos de articulação com os órgãos de polícia criminal.

Entretanto, estabeleceram-se no referido despacho da Procuradora-Geral da República um conjunto de outros objectivos que, pressupondo obviamente a intervenção do coordenador, se situam num outro patamar de intervenção do Ministério Público, dos coordenadores sectoriais e dos magistrados em geral (podendo considerar-se, tendencialmente, objectivos processuais), como sejam:

- [Promover e] desenvolver metodologias de definição do objecto do inquérito, da estratégia de investigação e de gestão processual.
- Continuar a promover a aplicação dos institutos de simplificação processual.
- Melhorar a qualidade jurídica e técnica das decisões relativas à suspensão provisória do processo, promovendo a adequação e proporcionalidade das injunções aplicadas face aos crimes em causa, e acompanhar e monitorizar a aplicação da Directiva e correcto preenchimento da base de dados da suspensão provisória do processo.
- Reduzir pendências excessivas mediante identificação das secções com volume excessivo de pendência e adopção de medidas de gestão processual e/ou de gestão de recursos humanos no sentido da redução da pendência para os níveis médios da Comarca.
- Organizar e monitorizar procedimentos que promovam a melhoria da qualidade da intervenção em julgamento.

- Desenvolver procedimentos processuais e organizacionais para uma efectiva protecção e informação da vítima de crime, designadamente das mais vulneráveis, com uma especial atenção à prestação de depoimentos e à necessidade de evitar a "revitimização".
- Melhorar, [organizar e monitorizar] o atendimento ao público, promovendo o atendimento pessoal pelo Magistrado e o atendimento eficaz para os casos urgentes [área de família e menores, área laboral, cível e comércio].
- Promover, incentivar e desenvolver a iniciativa relativamente às acções e procedimentos em defesa do consumidor, designadamente no que se refere à actividade em ambiente digital (*internet*).

Para monitorização do grau de execução dos objectivos operacionais estabelecidos, importa estabelecer indicadores de medida e metas (preferencialmente quantificáveis), receando que, na ausência destes instrumentos, fique comprometida a monitorização e avaliação de resultados, bem como a determinação da efectivação dos objectivos.

Em face do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 91.º da LOSJ, o apuramento de resultados e o nível de cumprimento de objectivos deve ser feito em avaliação do desempenho a reflectir no relatório de actividade dos tribunais, mas também servindo como critérios de avaliação do desempenho dos magistrados e oficiais de justiça. Para tal importa que os relatórios de actividade e desempenho adoptem uma estrutura que se ajuste à aferição (também) das actuações que têm por referência objectivos estabelecidos.

VI. Monitorização da execução do plano e avaliação de resultados

As instituições necessitam de identificar, em tempo oportuno, eventuais desvios que venham a ocorrer nas suas realizações, de modo a serem eficazes na sua correcção. Esta eficácia depende claramente da antecipação com que uma organização consegue detectar os desvios, obtendo assim o tempo útil para a recuperação de performances negativas.

Ao acompanhar tardiamente os resultados corre-se o sério risco de o efeito negativo do desvio atingir uma ordem de grandeza que já não seja possível, em tempo útil, iniciar qualquer acção correctiva.

Cada vez mais, as organizações começam a compreender que a frequência temporal de acompanhamento de performance deve ser definida de modo a permitir a oportunidade para a tomada de decisão de redireccionamento do rumo que leva à actuação. Por isso, tendencialmente, as organizações optam por frequências elevadas na monitorização da sua performance (quinzenal, mensal, e trimestral) em detrimento de frequências inferiores (quadrimestral e semestral). Com o aumento crescente dos níveis de exigência da sociedade, as organizações são pressionadas a terem maior capacidade de resposta e atingirem níveis de performance cada vez mais elevados (Caldeira, J, 2014, p. 40).

Ao nível das Comarcas, tem sido uma prática a elaboração de um relatório de actividade intercalar, correspondente a um período de seis meses, o que parece ser uma boa solução, para se fazer a monitorização dos serviços a meio do ciclo. Todavia, algumas estruturas fazem um acompanhamento da actividade desenvolvida através de uma verificação, mais ou menos extensa e intensa, com uma periodicidade mais curta, por exemplo trimestral (Procuradorias-Gerais Distritais) e até mensais (por exemplo, estatística individual de magistrados do Ministério Público em funções nos DIAP das Comarcas, para controlo hierárquico).

Pode suceder que não seja facilmente verificável o grau de progresso ou a avaliação de resultados, para aferir a superação de objectivos, seja por estar mal enunciado o objectivo, seja por não estar estabelecida uma meta ou não terem sido definidos indicadores de medida ou estes serem irrealistas.

A solução pode passar por estabelecer metas mensuráveis e encontrar indicadores adequados, mais simples, porventura diminuindo a qualidade dos mesmos. Por exemplo, em algumas organizações, a utilização de inquéritos para aferir a satisfação dos seus utentes pode constituir um processo moroso – já que é preciso construir o inquérito, preparar a amostra, contactar os clientes, obter as respostas, trabalhar a informação, etc. – pelo que uma solução de recurso, mais expedita, pode residir no padrão de reclamações que a organização recebe para aferir o grau de (in)satisfação dos utentes, ainda que menos fiável.

Uma das questões que se coloca no momento da decisão e definição do procedimento de monitorização tem a ver com a profundidade que deve revestir, o mesmo é dizer, com o nível de resultados que se pretende acompanhar, desde logo, para aferição de objectivos estratégicos, operacionais ou individuais.

Na verdade, a monitorização estratégica procura, essencialmente, acompanhar os grandes objectivos da organização – objectivos estratégicos – que sendo, muitas das vezes, de carácter plurianual, mais complicada se torna a sua monitorização, sem uma boa definição de metas periódicas (faseadas) e indicadores.

O acompanhamento da performance global da organização com uma periodicidade anual faz mais sentido, quer pela obrigação das organizações terem de prestar contas anualmente, quer pelo facto de quer as organizações quer a generalidade das pessoas se orientar por ciclos de vida anual (ano civil), nos vários domínios da vida em sociedade (período de férias, período escolar, etc.).

Em todo o caso, é a componente operacional que habitualmente é alvo dos sistemas de monitorização das organizações, procurando-se testar e acompanhar os objectivos de segundo nível – objectivos operacionais.

De resto, a monitorização operacional assenta na proximidade do acompanhamento das actividades que efectivamente constroem os resultados das organizações, além de, mais concretamente, poder medir o esforço e o respectivo resultado, em curtos períodos, permitindo evidenciar os índices de eficácia da acção e os ajustamentos a fazer.

Já no que concerne à monitorização individual – mais justificada para casos sinalizados de anormalidade –, importa ter presente que a maior parte dos trabalhadores não vê a monitorização como uma ferramenta de gestão, pelo que a abordagem deve revestir os cuidados necessários. Poucos, porventura os mais empenhados, percebem que a monitorização do desempenho individual pode, de facto, contribuir para separar aqueles que contribuem dos que não contribuem para os resultados da organização, gerando, assim, maior equidade na responsabilização do sucesso e insucesso e no reconhecimento e classificação de serviço.

Todavia, a monitorização, no âmbito de uma gestão por objectivos, não está isenta de efeitos negativos, podendo gerar diversas situações: competição interna exacerbada (não saudável), perda do espírito de equipa, reservas sobre a justeza da formulação de objectivos e metas, diminuição da qualidade no ambiente de trabalho, aumento dos níveis de ansiedade, etc.

Mas quando bem implementada e gerida com cuidado, a monitorização pode ser geradora de resultados muito compensadores, que ultrapassam, em larga escala, os efeitos nocivos que possam ocorrer. Além de fonte de informação à gestão, constitui, não raro, um instrumento de motivação dos trabalhadores, tendo em vista ver espelhada a sua prestação, num patamar positivo, de cada operação de monitorização. Cabe, por isso, às chefias da organização a responsabilidade de fazer entender os seus colaboradores de que a monitorização deve ser vista essencialmente como um parâmetro de gestão e um incentivo ao desenvolvimento da actividade.

Não existe um único modelo para a monitorização da performance organizacional. Actualmente são utilizados pelas organizações vários tipos de modelos de *report*, de entre os quais podemos distinguir quatro tipos de modelos:

- i) Acompanhamento de resultados;
- ii) Gestão por objectivos clássica;
- iii) *Balanced Scorecard*;
- iv) *Dashboard*. Caldeira, J., 2014, p. 48; Reis, H. e Rodrigues, J., 2011, p. 112)

Na esteira dos mesmos autores, o primeiro assenta apenas no acompanhamento de alguns indicadores relativos ao que se vai fazendo na organização; o segundo pressupõe a existência de objectivos, pelo que os resultados são sempre confrontados com as metas e apura-se a respectiva performance; o terceiro utiliza a lógica dos objectivos e incrementa o modelo através da preparação de um *report* explicativo em diferentes dimensões – mapa *scorecard*; o último não é mais do que um painel de indicadores críticos, comunicado através de gráficos, num único ecrã, com um visual esteticamente apelativo, onde a informação se conjuga de forma a identificar relações entre si.

A monitorização da actividade não tem obrigatoriamente que utilizar modelos de gestão por objectivos. Ou seja, para que uma organização possa acompanhar a sua acção, não necessita forçosamente de ter objectivos perfeitamente definidos com metas previamente estabelecidas. Existem muitas organizações que simplesmente acompanham aquilo que vão fazendo sem ter a necessidade de confrontar com metas e identificar o respectivo nível de desvio. É comum, em todo o caso, a utilização de *reports* que possam monitorizar o nível de concretização dos objectivos, bem como os resultados de alguns indicadores críticos para a actividade da organização.

De facto, os objectivos constituem um dos elementos críticos do processo de monitorização organizacional, enquanto parâmetro de referência que promove a eficiência do planeamento, a comunicação e o entendimento, o compromisso e o rigor da avaliação. E, sobretudo, o manuseamento dos indicadores é, porventura, o ponto mais crítico da monitorização (73).

Por sua vez, operar com objectivos superados e objectivos em risco leva a introduzir dois novos conceitos na organização – o da excelência e o da tolerância: o da excelência ao identificar um resultado que ultrapassou, clara e positivamente, a meta, representada graficamente a azul, e pretendendo distinguir os responsáveis por ela (tornando-se mais visível no sistema de avaliação SIADAP); a tolerância ao identificar uma zona de desvio permitido, em que o resultado fica aquém da meta predefinida, mas ainda não é considerada um desvio negativo ou demasiado perigoso, representada graficamente a amarelo, como zona de alerta para os seus responsáveis. (Caldeira, J., 2014, pp. 77-78)

O processo de registo do dados, para efeitos de monitorização e avaliação, reconduz-se à contabilização da informação referente ao serviço que a organização presta(ou) num determinado momento. O tratamento da informação consiste nas tarefas de preparação e análise da informação recolhida em "estado bruto" e que necessita de ser agregada e trabalhada, de preferência, através de fórmulas analíticas associadas aos indicadores de medição.

Em termos gerais, as fontes de resultados devem ter algumas salvaguardas: estarem protegidas de eventuais deturpações; terem responsáveis de registo e modificação identificados; serem de acesso rápido; poderem ser consultadas por terceiros.

A verdade é que, na sociedade actual, as novas tecnologias de informação pautam a vida comunitária e permitem, de forma exponencial, coligir informação de diversos contextos e incorporá-la em conhecimento (re)produtivo das organizações que pode ser colocado ao serviço do cidadão, promovendo, no âmbito do sistema de justiça, uma espécie de democratização do acesso ao direito e à justiça, já que potencia uma maior e mais fácil partilha de informação, logo, uma justiça mais próxima e mais transparente.

E esse é um desígnio presente não só nas políticas de modernização dos serviços da administração da justiça (com investimentos tecnológicos na área tecnológica), mas também, por exemplo, traduzidos em projectos e objectivos do Ministério Público para o triénio 2015-

2018, traduzidos numa clara aposta em novas tecnologias direccionadas para o cidadão e para um mais amplo acesso deste à informação.

Em complemento, importa realçar que esse estado das coisas potencia um desígnio de transparência e de prestação de contas, através de uma ampla divulgação do planeamento (plano de actividades) e dos resultados alcançados (relatório de actividades).

VII. Considerações finais

Todas as organizações precisam de dispor de um modelo de gestão, estratégica e operacional, que incremente valor num mundo cada vez mais exigente.

A Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais (Lei n.º 62/2013 de 26/8 – LOSJ), ao perspectivar um quadro legal de "gestão dos tribunais de primeira instância", constituiu já um avanço face ao quadro anterior.

Mas pode e deve encarar-se o aprofundamento do modelo instituído, adoptando instrumentos não usados e amplificando e melhorando o âmbito de outros em uso, qualquer que seja a configuração formal que venha a revestir.

Assim, um plano de actividades, além do elenco de adjectivos deve incorporar ficha de metas, indicadores de medidas, responsável, fonte e critério de aferição. De igual modo, seria útil a elaboração de um balanço social (ao nível comarcão), com o levantamento e configuração dos recursos humanos existentes, por forma, com uma tabela de prioridades, alocar pessoas às actividades e programar as necessidades futuras. Da mesma forma, haveria alguma vantagem em dispor de um plano de prevenção de riscos de corrupção em áreas financeiras, de logística e património (v.g. bens apreendidos).

A gestão por objectivos deve pontificar, cada vez mais, no espaço judiciário, ainda que sob uma matriz instrumental face ao desígnio da administração da justiça.

Pelo que, com um sistema de mudança incremental, no campo judiciário, podemos perguntar: o que queremos ser [visão]; o que vamos fazer [missão]; em que acreditamos [valores]; onde venceremos [objectivos]; como vamos vencer [estratégias].

Bibliografia

- Caldeira, Jorge, 2014, *Monitorização da Performance Organizacional*, Conjuntura Actual Editora.
- Carvalho, Elisabete Reis de, *Reengenharia na Administração Pública – A Procura de Novos Modelos de Gestão*, ISCSP, Lisboa.
- Reis, Henrique e Rodrigues, Jorge, 2011, *Controlo de Gestão – ao Encontro da Eficiência*, Escolar Editora, Lisboa.
- Matheson, Craig, 1998, "Is the higher public service a profession?", *in Australian Journal of Public Administration*, 57 (3.º), pp 15-27.
- Raineri, Andrés, 1998, "Creencias y cambio organizacional en los sectores public e privado" *in Estudios Públicos*, 70 (Outono 1998), 201-229.
- Rocha, J. A. Oliveira, 2001, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, edição INA, Maia.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

2. Gestão de Recursos Humanos na Nova Organização Judiciária – algumas reflexões e propostas

Maria de Lurdes Rodrigues Correia



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

2. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E LIDERANÇA NA NOVA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA ALGUMAS REFLEXÕES E PROPOSTAS

Maria de Lurdes Rodrigues Correia*

1. As inovações trazidas pela Lei 62/2013, de 26 de Agosto
 2. A situação actual volvidos 3 anos após a sua implementação
 - 2.1. O que mudou?
 - 2.2. Como melhorar?
 3. Noções conceptuais de Liderança e Gestão
 - 3.1. Como adaptá-las ao sistema judiciário?
 4. O Coordenador
 - 4.1. Líder intermédio na estrutura hierárquica do Ministério Público
 - 4.2. Compatibilização das suas funções com o Procurador-Geral Distrital
 - a) Harmonização e coadjuvação do mesmo
 - 4.3. A sua relação funcional com a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior do Ministério Público
 - 4.4. Elo de ligação entre os seus superiores hierárquicos e os seus subordinados
 5. As funções do Coordenador enquanto líder e gestor dos recursos humanos na Comarca
 - 5.1. Os quatro elementos básicos da Liderança:
 - a) Definição de objectivos, Comunicação, Confiança e Responsabilidade
 - 5.2. A motivação e o reconhecimento enquanto catalisadores do desempenho e empenhamento dos subordinados
 6. Os instrumentos de Gestão
 - 6.1. Directivas, instruções, ordens, recomendações, orientações, reuniões e conversas informais
 - 6.2. Relatórios, mapas, dados estatísticos e meios informáticos
 - 6.3. O controlo da assiduidade (faltas, dispensas e licenças)
 - 6.4. O papel essencial de coadjuvação do Coordenador Sectorial
 7. Desenvolvimento de uma Ética Judiciária fundada em valores de integridade e prestação de serviço público (espírito de missão, justiça e transparência)
 8. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. As inovações trazidas pela Lei 62/2013, de 26 de Agosto (com as alterações introduzidas pela Lei 40-A/2016 de 22 de Dezembro)

A Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada em Agosto de 2013, trouxe profundas alterações ao paradigma organizativo e conceptual da Justiça Portuguesa.

Desde logo em termos de redimensionamento do território nacional uma vez que as antigas 231 Comarcas, agregadas em 58 círculos judiciais, deram agora lugar a 23 circunscrições, privilegiando -se a concentração e especialização dos recursos.

Aprovada numa conjuntura de crise socioeconómica e impulsionada pela necessidade de credibilizar um sistema que vinha dando sinais de algum desgaste institucional o novo sistema assenta em 3 vectores essenciais:

* Procuradora da República.

- O alargamento da base territorial,
- O reforço da especialização,
- Um novo modelo de gestão assente na necessidade de racionalizar meios, na definição clara de objectivos e sua monitorização através de um órgão de gestão responsável norteadado pelo princípio basilar de que "quem gere deve dizer com clareza o que pretende e no final prestar contas do que foi feito".

O território nacional divide-se agora em 23 Comarcas, sendo que em cada uma delas existe um tribunal judicial de primeira instância que incluem os tribunais de competência territorial alargada e os tribunais de Comarca.

Os tribunais de competência alargada têm jurisdição em mais do que uma Comarca ou sobre áreas especialmente referidas na lei, têm competência especializada e conhecem de matérias determinadas independentemente da forma de processo aplicável (Tribunal da propriedade Intelectual, da concorrência, marítimo, execução das penas, etc.).

Por sua vez, os tribunais de Comarca desdobram-se em juízos de competência especializada, de competência genérica e de proximidade.

A Gestão dos Tribunais de Primeira Instância é, em primeira linha, enquadrada pela definição de objectivos estratégicos, traçados pelo Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República em articulação com um membro do Governo responsável pela área da Justiça.

O cumprimento de tais objectivos é posteriormente monitorizado anualmente pelas mesmas entidades supra mencionadas nos termos do disposto no art.º 90.º, n.º 2 e seguintes da Lei ora em análise.

Em cada Comarca existem três órgãos de Gestão, o Juiz Presidente, o Magistrado do Ministério Público Coordenador e o Administrador Judiciário.

Ao Juiz Presidente e ao Magistrado do Ministério Público Coordenador cabe formular, em articulação, objectivos concretos de natureza processual, administrativos e gestionários para a comarca, nos termos do disposto no art.º 91.º da mencionada lei, tendo em conta os objectivos estratégicos previamente traçados pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Procurador-Geral da República, ponderando para tanto os resultados obtidos no ano anterior e os recursos existentes e disponíveis da Comarca.

A fim de garantir urna melhor articulação entre os três órgãos de Gestão e o cumprimento efectivo dos objectivos traçados para a Comarca, foi concebido o Conselho de Gestão, composto pelos mesmos, reservando-se a este a deliberação sobre determinadas matérias essenciais e elencadas expressamente no art.º 108.º da mencionada lei.

Por último, imbuída na necessidade de prestar um melhor serviço aos utilizadores e de inspirar nos cidadãos uma maior confiança na Justiça, a Lei 62/2013 chamou à colação os denominados "stakeholders", consagrando no novo paradigma judiciário a criação do Conselho Consultivo, previsto no seu art.º 109.º, aí se dando assento não só aos representantes internos dos diversos operadores judiciários (*stakeholders* internos), mas igualmente a entidades externas que interagem e têm interesse na existência da Organização Judiciária (*stakeholders* externos), abrindo por esta via a cortina que durante tantos anos o Judiciário "ocultou" da Sociedade Civil.

2. A situação actual volvidos quase 3 anos após a sua implementação

2.1. O que mudou?

2.2. Como melhorar?

A implementação da nova organização judiciária que entrou em vigor a 1 de Setembro de 2014 implicou necessariamente uma avaliação prévia do estado dos serviços, dos recursos humanos, das infra-estruturas e equipamentos logísticos, da análise do sistema informático e da consequente planificação da migração de processos, do melhoramento e reestruturação dos espaços físicos dos edifícios, das organizações dos novos DIAP's, da formação, recrutamento e preparação dos novos órgãos de gestão da Comarca, etc., dado que a mesma implicou a demolição e consequente reconstrução de uma nova arquitectura judiciária a nível conceptual, territorial, orgânico, gestionário e material.

Efectivamente a cultura judiciária tradicional via os Tribunais como organizações essencialmente produtoras de valores de Direito, baseadas na procura da decisão justa e imparcial. O conceito operativo da organização judiciária bastava-se com a regulamentação da estrutura e composição dos Tribunais e a distribuição das jurisdições e competências e a escassa gestão tinha um cariz essencialmente normativo, sendo levada a cabo pelos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público através de medidas avulsas de colocação de magistrados auxiliares ou por conveniência de serviço, de acumulações de serviço e, com parcimónia, a priorização de alguns processos, quando e porque as pendências eram ostensivamente excessivas.

Por conseguinte, a nova Organização Judiciária trazida pela Lei 62/2013 e concebida como um conjunto de tarefas e actividades organizacionais dirigidas para otimizar em qualidade e quantidade os serviços prestados pelo Judiciário à comunidade, veio exigir um novo paradigma de Gestão assente na definição de metas e objectivos concretizados e avaliados em indicadores mensuráveis de eficácia, eficiência, celeridade e racionalização de meios.

Não basta uma decisão justa e imparcial é preciso obtê-la com eficiência, ao menor custo e num prazo razoável.

O primeiro ano judicial de implementação da nova organização exigiu, pois, um esforço hercúleo de todos os operadores judiciários, que nos mais diversos âmbitos enfrentaram desafios e obstáculos de grande envergadura.

Desde logo o "crash" da plataforma informática "CITIUS" no arranque inicial que quase paralisou por completo os serviços e cujos efeitos permaneceram muito para além da resolução visível do problema. A falta de conclusão atempada das obras levadas a cabo nos edifícios, pelo que nalguns locais a abertura do novo ano judicial foi feita em contentores com todas as consequências nefastas de natureza interna e externa para os serviços. A constatação inegável da grande escassez de funcionários e de Magistrados, essencialmente do Ministério Público, para fazer face às exigências decorrentes da nova Lei, gerando grandes constrangimentos na planificação e concretização da actividade subjacente à reforma que se impunha levar a cabo e ainda algumas: fricções entre os novos órgãos gestores das Comarcas, uma vez que sendo os tribunais estruturas complexas e naturalmente resistentes à mudança, a alteração de comportamentos e mentalidades será sempre difícil e morosa.

Não obstante tais vicissitudes, em Junho de 2015, a Senhora Conselheira Procuradora Geral da República traçou os objectivos estratégicos para o triénio de 2015-2018 e os objectivos anuais de 2015- 2016 e, em Setembro de 2016, os objectivos estratégicos para o ano de 2016-2017.

Em linhas gerais os objectivos estratégicos assentaram em quatro focos estratégicos essenciais:

- Áreas prioritárias de intervenção (aí se dando directrizes em áreas temáticas que se devem assumir como prioritárias)
- Qualidade na acção (focalizando-se em iniciativas que visem melhorar a qualidade da decisão ou intervenção do MP)
- Celeridade (centrando-se em objectivos que visem a tomada de decisão ou intervenção do MP em tempo útil)
- Qualidade organizacional (visando-se a criação de projectos que promovam a qualidade dos recursos humanos e a organização interna dos serviços de modo a melhorar o funcionamento do Ministério Público).

Na sequência de tal enquadramento, os Magistrados Coordenadores das 23 Comarcas elaboraram os objectivos processuais respectivos para cada uma das suas Comarcas.

Não obstante não termos tido possibilidade de analisar o teor do Relatório anual da Procuradoria-Geral da República referente ao ano judicial de 2015-2016, pudemos analisar os relatórios da Senhora Procuradora Geral Distrital do Porto, referentes aos anos judiciais de 2014-2015 (1 de Setembro a 31 de Agosto) e 2015-2016 (mesmo período temporal), relativos ao universo das 7 comarcas que a mesma dirige, bem como os relatórios anuais do Senhor

Magistrado Coordenador da Comarca de Lisboa que, pela sua relevância geográfica e dimensão territorial, nos pareceram igualmente importantes.

Assim, da análise dos relatórios supra mencionados da Procuradoria-Geral Distrital do Porto, parece-nos legítimo daí retirar, de forma muito resumida, as seguintes conclusões:

➤ Na concretização das áreas temáticas prioritárias foram levadas a cabo quer a nível das Comarcas quer a nível daquela Procuradoria Distrital vários projectos com grande relevância social nomeadamente no âmbito da Violência Doméstica, da igualdade de género e da salvaguarda do Direito das crianças e jovens, tendo havido igualmente um forte empenhamento na formação dos magistrados, nas diversas áreas temáticas elencadas pela PGR, nomeadamente, na recuperação de activos no âmbito do processo penal.

➤ Quanto à área criminal

– Do ano Judicial de 2015 para o ano judicial de 2016, a taxa de resolução de inquéritos (diferencial entre os processos entrados no ano e os processos findos no mesmo período de tempo) subiu de 0,93 para 1,04.

– No mesmo período temporal a taxa de eficiência (processos pendentes do ano anterior + processos entrados em relação com os processos findos no ano) passou de 66,13% para 71%.

– A pendência global dos inquéritos do ano judicial de 2015 para 2016 baixou 5%, verificando-se igualmente uma redução significativa na pendência dos processos mais antigos (com 2 ou mais anos) que rondou de 2015 para 2016 em cerca de 22,3%.

– Também a taxa de indiciação (processos findos que levaram ao exercício da acção penal) subiu no mesmo período de tempo de 18,38% para 21,85%, sendo que no ano judicial de 2016 a taxa de condenações rondou os 89%.

– No mesmo período temporal em análise foi ainda muito significativo o uso das formas simplificadas do processo (sumário, sumaríssimo e abreviado) bem como o recurso ao instituto da suspensão provisória do processo e o arquivamento por dispensa de pena tendo-se verificado uma taxa de 59,17% no ano de 2015, taxa essa que viria a aumentar no ano judicial de 2016 para 64,13%.

Na área da família e menores destaca-se a realização dos III, IV e V Encontros de Família e Crianças, tendo daí sido retiradas conclusões que deram lugar a recomendações de grande relevância temática para a área.

A Procuradoria Distrital tem promovido reuniões com os magistrados interlocutores das CPCJ's de modo a tornar mais eficiente o trabalho de acompanhamento e fiscalização destas entidades por parte do Ministério Público.

Também na Área Cível e comercial se verificou grande labor processual tendo o Ministério Público enfrentado um novo desafio de especialização com a *implementação* de várias secções de comércio que antes da nova organização não existiam e às quais estão agora cometidas as competências a que alude o art.º 128.º da Lei 62/2013.

Na área laboral o Ministério Público esteve igualmente à altura de superar igualmente de forma tendencialmente positiva a crise socioeconómica que o país atravessa, propondo no ano de 2016 mais 220 acções comum em representação dos trabalhadores do que havia proposto no ano de 2015, num total de 1019.

Apenas quanto aos acidentes de trabalho a taxa de resolução veio a verificar-se negativa no ano de 2016, devido em parte à falta de resposta atempada das perícias realizadas pelo INML.

Da análise dos relatórios anuais dos anos de 2015 e 2016 da Comarca de Lisboa pensamos retirar de forma muito reduzida as seguintes conclusões em termos de movimentação processual na área penal:

- A taxa de resolução processual no ano de 2015 foi de 1,02, embora no ano de 2016 tenha descido ligeiramente para 0,98.
- No ano judicial de 2015 a taxa de eficiência (processos pendentes do ano anterior + processos entrados em relação com os processos findos no ano) foi de 81,4%, tendo no ano de 2016 baixado para 78,94%.
- A pendencia global dos inquéritos do ano judicial de 2015 para 2016 aumentou cerca de 9%, mas verificou-se uma redução na pendencia dos processos mais antigos (com 2 ou mais anos) na ordem dos 7,98%.
- Também a taxa de indicição (processos findos que levaram ao exercício da acção penal) desceu no mesmo período de tempo de 17,4% para 15,05%, sendo que no ano judicial de 2015 a taxa de condenações rondou os 83,39% e no ano de 2016 os 86,25%.
- No ano de 2015 o uso das formas simplificadas do processo (sumário, sumaríssimo e abreviado), bem como o recurso ao instituto da suspensão provisória do processo e o arquivamento por dispensa de pena atingiu uma taxa de 63,9% e no ano de 2016 de 63,25%, pelo que se pode concluir pela consolidação da utilização de tais mecanismos processuais, como meios privilegiados de resolução dos litígios.

Por conseguinte, embora os elementos a que tivemos acesso sejam fragmentários e não nos permitam tirar conclusões a nível nacional, (nem sequer fazer comparações entre o norte e o sul) nem o período de quase 3 anos seja significativo para se poderem retirar conclusões seguras, a verdade contudo é que os elementos recolhidos até à data indiciam resultados francamente positivos principalmente se atendermos às vicissitudes e às carências de recursos existentes para fazer face aos desafios que a nova Organização trouxe à estrutura judiciária portuguesa.

Efectivamente é impossível ignorar a mudança que paulatinamente se vai instalando no quotidiano judiciário e os constantes desafios que vêm sendo colocados a todos os operadores judiciários, decorrentes das exigências quantitativas e qualitativas da implementação da nova Organização.

Digamos, em termos figurativos, que a "criança começa a articular as primeiras palavras e a dar os primeiros passos" e que a curva do seu percentil de desenvolvimento se situa ligeiramente acima do percentil médio de referência.

Ou, digamos em termos figurativos, que foram erguidas as paredes externas e internas da casa, importando agora tratar dos acabamentos, do recheio e da sua decoração.

Efectivamente as traves mestras do sistema criado pela Lei 62/2013, volvidos quase três anos foram erguidas de forma minimamente segura e o esqueleto do edifício está agora erigido para quem o quiser ver. O que a nova Lei impunha que se fizesse foi feito!

Por conseguinte, neste momento, importa essencialmente, continuar a consolidar e potenciar os resultados já obtidos e prosseguir na aposta da melhoria da qualidade. A tónica do desafio coloca-se agora não tanto no que fazer mas essencialmente em "COMO FAZER"? Como prosseguir, num quadro circunstancial de contenção económica, onde não se avizinha, pelo menos a curto prazo, um aumento significativo dos recursos humanos e materiais?

A resposta a tal questão, vamos nós encontrá-la, no documento da Senhora Conselheira Procuradora Geral da República que define os objectivos estratégicos para o triénio de 2015-2018.

Passamos a citar: "... A cultura institucional do Ministério Público manifesta-se na consideração da natureza da sua missão, da visão e dos valores do Ministério Público...".

Efectivamente, a consolidação do que até agora foi feito e a prossecução de tudo aquilo que iremos fazer, só será consistente se assentar numa sólida cultura institucional baseada numa Missão que se tenha por Nobre, assente em valores essenciais à realização do Direito e da Justiça, visando o reconhecimento da comunidade onde nos encontramos inseridos e a qual servimos.

A Pirâmide que constitui o corpo do Ministério Público é constituída por pessoas e para servir pessoas.

Assim, é necessário que a Pirâmide motive, reconheça e confie nas pessoas que a compõem para que estas, movidas pela missão Nobre que as une, possam transformar e credibilizar o sistema a fim de melhor servirem a comunidade onde se encontram inseridas.

3. Noções conceptuais de Liderança e Gestão

3.1. Como adaptá-las ao sistema judiciário

PLATÃO definia Justiça nos seguintes termos "*Força harmoniosa, desejos e homens caindo naquela ordem que constitui inteligência e organização... não o direito do mais forte, mas a harmoniosa união do Todo*"¹

ANTÓNIO DAMÁSIO demonstra a impossibilidade de se separar a racionalidade das emoções² e DANIEL GOLEMAN veio redefinir o significado de "*ser inteligente*", demonstrando que ser inteligente sobre as emoções pode ser mais importante na vida das pessoas que a inteligência cognitiva medida pelo seu QI³.

DANIEL GOLEMAN demonstra que os Líderes de Excelência, quer sejam eles presidentes, directores, conselheiros, políticos ou chefes intermédios, são eficientes não só por serem inteligentes e tecnicamente competentes, mas essencialmente, por se relacionarem com os outros na base das competências da inteligência emocional⁴.

O autor defende que a tarefa fundamental dos líderes consiste em potenciar sentimentos positivos ao seu redor:

*"...Os grandes líderes emocionam-nos. Acendem as nossas paixões e inspiram o melhor que 'e nós (...). Tudo o que os líderes fazem - seja criar estratégias ou mobilizar equipas para a acção - o sucesso depende da forma como o fazem. Mesmo que façam correctamente todas as outras coisas, se os líderes falharem na tarefa fundamental de encaminhar as emoções na direcção certa, nada do que fizerem funcionará bem, ou, pelo menos, não funcionará tão bem como podia ou como devia..."*⁵

Por isso, o mesmo ensina-nos que o **papel emocional** do Líder é primal, ou seja vem sempre em primeiro lugar e em dois sentidos. É o primeiro acto de liderança e o mais importante.

Ao longo da história da humanidade, qualquer que tenha sido a época ou cultura, os grandes líderes são aqueles junto de quem as outras pessoas procuram segurança e clareza em situações de incerteza e de ameaça.

Também nas organizações modernas, visem elas o lucro ou a prestação de um qualquer serviço público da mais diversa natureza, os verdadeiros líderes são aqueles que têm o poder máximo de dirigir as emoções de todos. Daí que se as emoções das pessoas que lideram forem empurradas para o entusiasmo e a harmonia, o seu desempenho melhora e gerar-se-á na

¹ Cfr. PLATÃO, *A República*, Martin Claret, 2009.

² Cfr. DAMÁSIO, António R., *O Erro de Descartes - Emoção, Razão e Cérebro Humano*, Publicações Europa-América, 1994.

³ Cfr. GOLEMAN, Daniel, *Inteligência emocional*, Temas e Debates, 1997.

⁴ Cfr. GOLEMAN, Daniel, BOYATZIS, Richard, MCKEE, Annie, *Os Novos Líderes - A Inteligência Emocional nas Organizações*, Gradiva, 3.ª Edição, 2007.

⁵ *Ibidem*, págs. 23 e seguintes.

organização um efeito de ressonância que permite que as pessoas "brilhem" dando o melhor de si mesmas. Se pelo contrário, forem pressionadas e empurradas para o rancor, a raiva, a intriga e a desconfiança, essas pessoas tomam-se ansiosas, desorientadas e paralisadas, gerando-se na organização um efeito dissonante ou tóxico que desanima e asfixia as pessoas.

Assim, a tarefa do líder não pode esgotar-se na finalidade de assegurar que as tarefas sejam bem executadas, porque as pessoas que lidera esperam de si EMPATIA.

Por conseguinte a arte da liderança com ressonância liga a razão com a emoção.

É claro que uma planificação e execução racional dos objectivos é importante, mas nenhum líder algum dia chegará a bom porto se tentar comandar pessoas recorrendo apenas ao intelecto, porque lhe falta a capacidade de gerar entusiasmo, optimismo e paixão pelo trabalho, bem como a capacidade para cultivar um ambiente de cooperação e confiança.

A inteligência emocional do líder desenvolve-se em quatro domínios essenciais, sendo que o desenvolvimento de cada um deles proporcionará um conjunto de aptidões fundamentais à liderança com ressonância:

– A autoconsciência, a autogestão, a consciência social e a gestão de relações

A **autoconsciência** é a capacidade para compreender as suas próprias emoções, assim como as suas qualidades, limitações, valores e motivações. Utilizando a máxima socrática, a autoconsciência é a capacidade de se conhecer bem a si próprio, sabendo com exactidão quais são os seus valores, objectivos e sonhos, sendo capaz de se ir auto-motivando não obstante as adversidades e dificuldades externas e ampliando a capacidade para tomar decisões não apenas com os conhecimentos técnicos mas com intuição, visão e sabedoria de vida.

A **autogestão** é a capacidade para entender e controlar as suas próprias emoções, sem se deixar aprisionar por elas, permitindo-lhe uma maior clareza mental e uma maior concentração de energias positivas ainda que se encontre em estado de grande pressão ou tensão.

A autogestão gera ainda a transparência, consubstanciada na franqueza para dizer aos outros quais são os seus sentimentos, crenças e acções e na sua integridade traduzida como a capacidade de se comportar de acordo com os seus próprios valores, com autenticidade e sem fingimentos.

A **consciência social** ou empatia é a capacidade de se manter em sincronização com outra pessoa, como uma estação de retransmissão no circuito aberto e interpessoal, das emoções ou como quando vulgarmente dizemos que estamos "no mesmo comprimento de onda".

A empatia que inclui a capacidade para escutar e ter em conta a opinião dos outros, permite que o líder se sintonize com os valores e prioridades do grupo que lidera e conseguindo captar os mesmos, compreenda as suas preocupações e satisfaça as suas necessidades.

A consciência social também se consubstancia na capacidade para exprimir mensagens de forma a obter a adesão das outras pessoas. Quando um líder é autêntico e exprime os seus sentimentos com convicção e entusiasmo, gera ressonância.

A autoconsciência, a autogestão e a consciência social desembocam na última competência da inteligência emocional: a gestão das relações, traduzida na capacidade de persuasão, gestão de conflitos e colaboração.

Se um líder se comportar de forma manipuladora ou desajustada, o radar emocional dos subordinados, mais cedo ou mais tarde acaba por detectar a falsidade e faz com que as pessoas deixem de confiar nesse líder. Por isso, a arte de gerir relações começa com a autenticidade - agir de acordo com os valores e sentimentos a fim de orientar os subordinados para o caminho correcto.

Estando sintonizados com os seus próprios valores, os líderes, conseguem traçar visões a que as outras pessoas aderem, sem precisarem de lhe dizer o que têm de fazer mas convencendo-as, apelando a esses valores e objectivos.

Além disso a complexidade actual das organizações, impõe a criação de equipas multidisciplinares onde a colaboração e a partilha de informação se toma essencial e deve basear-se no estabelecimento de relações fluentes entre as pessoas.

Contudo, liderar com ressonância não se esgota na inteligência emocional do líder desenvolvida nos quatro domínios supra mencionados, tornando-se ainda necessário que haja um conjunto de actividades coordenadas que definam estilos de liderança.

Vejamos então, por último, os estilos de liderança que geram ressonância e levam a melhorias do desempenho.

– **O Estilo Visionário** canaliza as pessoas para visões e sonhos partilhados. O líder ouve os subordinados sobre a importância e as razões do seu trabalho e sobre as frustrações que sentem em relação aos entraves do seu desempenho, incentivando-as a falar sobre as suas esperanças e expectativas quanto ao futuro. De seguida, leva-os a reflectir sobre o trabalho que estão a desenvolver e que os está a conduzir à realização da sua missão e à concretização dos objectivos da sua organização. Tal posicionamento permite apoiar a capacidade de iniciativa dos subordinados e fá-los acreditar que eles próprios podem ter respostas para os seus problemas.

O líder visionário diz aos seus subordinados para onde devem ir, explicando-lhes com transparência e honestidade os princípios, valores e objectivos que devem orientar a organização, mas dá-lhes liberdade para inovarem, experimentarem e assumirem riscos calculados.

Se a visão do líder for global e inspiradora, exprimida com clareza e tiver a virtualidade de criar ressonância, os subordinados entendem o que se espera deles e todos começam a partilhar

um ideal comum que cria um sentimento de pertença à organização e um orgulho partilhado por aí estarem.

O estilo visionário tem-se revelado apropriado quando se impõe uma alteração radical das organizações como, por exemplo, a implementação da nova organização judiciária introduzida pela Lei 62/2013 que temos estado a analisar, uma vez que pode levar as pessoas a compreender com maior clareza os valores e objectivos traçados no novo paradigma aí definido.

– **O Estilo Conselheiro** relaciona os desejos das pessoas com os objectivos da organização.

O líder reserva tempo para conversas pessoais com os subordinados de modo a criarem confiança e bom relacionamento, demonstrando que se encontram genuinamente interessados nelas e não as consideram meros instrumentos de trabalho. Este tipo de liderança leva os subordinados a aceitarem de espírito aberto os comentários que possam ser feitos sobre o seu trabalho e a estabelecerem ligações entre os seus desejos e as tarefas do seu dia-a-dia com os objectivos globais da organização, mantendo-se assim motivados.

Este estilo de liderança ajuda os subordinados a desenvolverem-se uma vez que o líder lhe passa a mensagem de que acredita nas suas capacidades e está disposto a investir em si, esperando que este dê o seu melhor.

O Estilo Conselheiro tem revelado dar resultados com os subordinados que demonstram espírito de iniciativa e aspiram ao desenvolvimento profissional. Na nova organização judiciária pode revelar-se um instrumento fundamental na estrutura hierarquizada de natureza piramidal do Ministério Público uma vez que permitirá criar uma maior fluidez de comunicação, fortalecendo as relações pessoais entre os diversos patamares da hierarquia.

– **O Estilo Relacional** cria harmonia melhorando o relacionamento entre as pessoas.

Os líderes deste tipo dão valor às pessoas e aos sentimentos - colocam menos ênfase nas tarefas e nos objectivos e mais ênfase nas necessidades emocionais dos empregados. Esforçam-se por manter as pessoas felizes, por criar harmonia e gerar ressonância na equipa. Ao tratar os subordinados como pessoas dando-lhes, por exemplo, apoio emocional em fases difíceis da vida pessoal, os líderes relacionais geram laços de fidelidade e relacionamento. Por isso a empatia é a aptidão crucial deste tipo de liderança. Olhando a pessoa no seu todo (e não só às tarefas profissionais pelas quais a pessoa é responsável) o líder consegue levantar a moral e estimular a boa disposição dos empregados, mesmo quando estes se sentem atolados em tarefas triviais ou repetitivas. Este estilo de liderança é igualmente vocacionado para gerir conflitos quando é necessário harmonizar pessoas diferentes ou conflituosas por forma a serem capazes de trabalhar em grupo.

– **O Estilo Democrático** valoriza o contributo de cada um e obtêm o empenho das pessoas através da participação, desenvolvendo o espírito de equipa e de colaboração, a gestão de conflitos e a influência.

A capacidade de ouvir é a principal característica do líder democrático, uma vez que deseja conhecer as ideias e as preocupações dos seus subordinados, revelando sempre uma grande disponibilidade para tal. São colaboradores, fomentam o espírito de equipa, acalmam os conflitos e sabem gerir as desavenças no seio do grupo que lideram.

– **O Estilo Pressionador** espera a excelência dos outros demonstrando-a através do exemplo. O líder pressiona, marca o ritmo e espera sempre mais.

Trata-se de um estilo de liderança que se for usado com muito cuidado e bem executado, pode levar à obtenção de objectivos difíceis e estimulantes e à obtenção de resultados de elevada qualidade.

Contudo, para criar efeitos ressonantes pressupõe normalmente que os subordinados sejam muito competentes, estejam motivados e não exijam grande orientação. A pressão constante do líder para fazer as coisas depressa e bem, cria o desânimo nas pessoas uma vez que começam a sentir que estão a puxar demasiado por elas e que o líder não confia no seu trabalho. Além disso o líder está tão centrado nos objectivos que têm de ser atingidos que transmite impaciência aos subordinados e a ideia de que verdadeiramente se não preocupa com as pessoas de quem depende para atingir tais objectivos. Por conseguinte, se é certo que doses moderadas de pressão podem estimular as pessoas a melhorar o seu desempenho no imediato, não é menos certo que a aplicação reiterada e contínua deste estilo de liderança, gera normalmente a médio prazo efeitos muito dissonantes, levando as pessoas a ser dominadas por instintos de mera sobrevivência, sem qualquer visão inspiradora que dê sentido e orientação ao seu trabalho.

A implementação da nova organização judiciária criou objectivos de alguma complexidade e dificuldade, levando todos os operadores judiciários, principalmente as estruturas dirigentes das magistraturas, a repensarem os seus mecanismos de funcionamento gestor, sentindo necessidade de criar alguma pressão junto dos seus subordinados a fim de levar a bom porto a execução do novo paradigma trazido pela nova lei.

Volvidos três anos após a sua implementação, os resultados são claramente positivos. Porém, importa agora na nossa modesta perspectiva começar a aliviar a pressão, dando alento e estímulo às pessoas e direccionando-as para uma visão inspiradora que as leve a compreender a importância do seu esforço na prossecução da missão de que estão incumbidas por força do cargo que cada uma delas ocupa.

– **O Estilo Dirigista** é normalmente utilizado em situações de crise, quando se pretende dar uma reviravolta positiva numa situação que se revelou caótica e aplica-se normalmente a subordinados difíceis.

Tal como o estilo pressionador só deve ser usado em momentos circunscritos no tempo, sendo certo que tal estilo de liderança pode trazer efeitos muito negativos e dissonantes se for mal utilizado. O lema do líder dirigista - "Faça assim porque eu digo" é seguido de uma grande concentração de poderes. Não se delegam poderes, porque se procura manter um controle rígido sobre todas as situações para as dirigir em pormenor. O líder exige obediência imediata às ordens, sem sequer se dar ao incómodo de explicar as razões. Não dá *feedback* positivo as pessoas, dando apenas relevância ao que elas fazem de mal. A falta de elogio e a crítica acutilante do líder gera a insatisfação e a apatia nos subordinados que passam a trabalhar de forma desinteressada e rotineira perdendo alento e deixando de acreditar no espírito de missão que as devia animar para a união e a partilha.

Tal como o estilo pressionador, o estilo dirigista pode ser adequado quando se pretende dar a volta a uma situação que se tomou caótica uma vez que permite acabar rapidamente com certas práticas incorrectas que se foram instalando na organização e que levaram à sua desagregação. Contudo, os seus bons resultados exigem que o líder se concentre em atacar uma certa cultura e mentalidade incorrectas que levaram à desagregação mas não directamente as pessoas que fizeram parte dessa organização.

Em suma, a aplicação correcta do estilo dirigista exige que o líder "se zangue com a pessoa certa, da maneira certa, no momento certo e pela razão certa".

Por conseguinte, tal estilo de liderança para ser utilizado com efeitos ressonantes na organização exige grandes e desenvolvidas capacidades de liderança e deve ser utilizado com extrema cautela e apenas em situações pontuais de crise.

Chegados a este ponto e conceptualizadas que ficam as qualidades e estilos de liderança possíveis na gestão actual das organizações, a pergunta que se impõe colocar é a seguinte:

– Transpondo tais noções para o sistema judiciário, que qualidades devem desenvolver os líderes e que estilo de liderança devem seguir para criar ressonância na nova organização judiciária de modo a conseguir o melhor desempenho das pessoas e a concretização dos objectivos traçados?

A resposta não pode ser simples nem se esgota na definição de um perfil ou de um estilo que se tenha por mais adequado do que outro.

Tal como uma criança que se encontra a dar os primeiros passos e a articular as primeiras palavras precisa de figuras de vinculação que satisfaçam as suas necessidades básicas e lhe dêem afecto, estabilidade e segurança para que possa desenvolver-se de modo saudável e harmonioso, tal como uma casa que tem apenas as paredes internas e externas erguidas e precisa de um bom arquitecto e técnicos qualificados para executar os seus acabamentos, providenciar pelo seu recheio e tratar da sua decoração de modo a tomar-se uma casa duradoura, funcional, confortável e agradável, também a implementação da nova organização judiciária necessita de *líderes versáteis e flexíveis* capazes de reconhecer os seus erros, de desenvolver as suas capacidades pessoais e de lançar mão de vários estilos de liderança

distintos de acordo com as circunstâncias e os problemas a resolver em cada concreta situação de modo a criar ressonância na organização, exercendo o Poder Judicial ancorado numa nova filosofia assente em valores nobres de Justiça, Transparência e Integridade e numa visão missionária de prestação de um serviço público essencial e fundamental à Sociedade onde se integram. Por isso, os líderes são dissonantes ou ressonantes consoante a capacidade que têm ou não de modificarem ou alargarem as suas qualidades pessoais de liderança e de optarem por um estilo ou outro de liderança de acordo com as variadas situações que lhe são colocadas em cada momento concreto da vida da organização.

A chave do êxito exige que se observem as pessoas individualmente e em grupo, de modo a conhecê-las bem e adaptar rapidamente o estilo de liderança que melhor se ajuste ao seu perfil e à situação concreta. O objectivo só pode ser um: Obter a adesão e o entusiasmo dos subordinados.

O segredo pode ser revelado: Reforçar as competências de inteligência emocional que estão subjacentes aos estilos de liderança. A inteligência emocional não tem de ser inata, também se apreende. Tal aprendizagem requer paciência, empenho e dedicação. Os benefícios que daí se retiram são inestimáveis para a organização e para as pessoas que a integram.

4. O Coordenador

4.1. Líder intermédio na estrutura hierárquica do Ministério Público

Nos termos do art.º 76.º do Estatuto do Ministério Público os Magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados. Por conseguinte, respondem pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância de directivas, ordens e instruções que recebem dos seus superiores hierárquicos e estão subordinados aos Magistrados de grau superior, devendo acatar as directivas, ordens e instruções recebidas dos mesmos.

A Lei 62/2013 introduz no seu art.º 99.º o cargo de Magistrado do Ministério Público Coordenador que dirige a Comarca e coordena as procuradorias e departamentos aí existentes. O art.º 101.º define as competências do Magistrado Coordenador, atribuindo-lhe poderes de direcção e coordenação efectiva dos magistrados que prestam funções na Comarca, de gestão processual e organização das procuradorias e departamentos existentes na Comarca, de exercer acção disciplinar sobre os oficiais de justiça nos termos aí previstos, de participar no processo avaliativo daqueles e de se pronunciar sobre sindicâncias a realizar pelo Conselho Superior do Ministério Público. Decorrentes da mesma disposição legal recaem sobre os Magistrados Coordenadores das Comarcas os deveres de darem conhecimento ao seu imediato superior hierárquico da actividade que desenvolvem em cumprimento dos poderes que lhe são conferidos pela Lei, harmonizando a sua actuação com os poderes legalmente atribuídos àquele e de coadjuvar o Conselho Superior do Ministério Público no exercício das competências que estão legalmente atribuídas àquele órgão da Procuradoria-Geral da República, nomeadamente em termos de reafecção e acumulação de serviço e formação dos Magistrados.

Por conseguinte, a Lei 62/2013 atribui ao Magistrado do Ministério Público Coordenador uma liderança intermédia que implica uma articulação e harmonização essencial e permanente entre os seus superiores e os seus subordinados para a realização da gestão por objectivos preconizados pela nova Organização Judiciária, surgindo assim como o canal privilegiado de comunicação e elo de ligação da base com os líderes de topo da estrutura piramidal do Ministério Público, prestando contas da actividade desenvolvida na Comarca para a prossecução e efectivação dos objectivos estratégicos delineados pelo Procurador-Geral da República.

4.2. Compatibilização das suas funções com o Procurador-Geral Distrital

b) Harmonização e coadjuvação do mesmo

Não obstante a Lei 62/2013 ter traçado um novo figurino geográfico e orgânico da Organização Judiciária portuguesa, implicando a necessária reformulação dos estatutos das Magistraturas que a compõem, certo é contudo que tal reformulação ainda não foi efectuada. Na sua ausência, impõe-se a harmonização possível da Lei 47/86, de 15 de Outubro (Estatuto do Ministério Público) com a Lei 62/2013.

Não cremos, na nossa modesta opinião e com o necessário respeito por opinião contrária, que o cargo de Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca criado pela nova Lei em análise, constitua uma nova categoria hierárquica na estrutura do Ministério Público.

As estruturas hierarquizadas das sociedades modernas têm vindo paulatinamente a transformar-se, verificando-se que os poderes de subordinação, direcção e coordenação mais que enraizados e fundamentados numa categoria, vêm adquirindo legitimidade no conteúdo funcional do cargo atribuído. Aliás, só na esteira de tal posição se poderá justificar que o cargo de Magistrado do Ministério Público da Comarca possa legalmente ser ocupado indistintamente por Procuradores-Gerais-Adjuntos ou por Procuradores da República, não distinguindo a lei qualquer diferença de poderes e conteúdos funcionais de uma ou outra das categorias supra mencionadas o que constitui uma evidência no reconhecimento de uma verdadeira hierarquia funcional que decorre do quadro legal actualmente em vigor. Consequentemente, o cargo de Magistrado do Ministério Público da Comarca, ajustado agora à nova redimensão geográfica da Comarca, veio elencar, alargar e reforçar as competências e atribuições do antigo Procurador Coordenador do Círculo Judicial, conferindo-lhe um conjunto de poderes/deveres que lhe permitem responder de forma cabal às exigências de uma gestão direccionada para a prossecução de objectivos mensuráveis com vista à obtenção de uma maior eficácia e eficiência na administração da Justiça. Daí que não nos pareça necessariamente incompatível ou desacertada a manutenção do grau hierárquico correspondente ao Procurador-Geral Distrital, embora a sua denominação formal e as suas competências materiais possam ser reequacionadas e ajustadas à nova Organização Judiciária implementada. Enquanto tal não suceder, impende sobre o Magistrado do Ministério Público Coordenador o dever de articular as suas competências elencadas no art.º 101.º com as

competências atribuídas no art.º 56.º do Estatuto do Ministério Público à Procuradoria-Geral Distrital dirigida pelo Procurador-Geral Distrital. Tal articulação não nos parece necessariamente difícil quando é certo que o ponto de interacção de ambas se define nos princípios basilares do art.º 76.º do Estatuto. Assim, embora o Magistrado Coordenador deva focalizar a sua acção na direcção efectiva da Comarca, deve manter-se em estreita articulação com o seu superior hierárquico de modo a que este por sua vez possa sintonizar harmonicamente as restantes comarcas que dirige.

O diálogo informal, as reuniões periódicas e as actuações concertadas relativamente aos "stakeholders externos" à organização, serão desta forma instrumentos fundamentais para promover o desenvolvimento de harmonização que se deve ter por essencial à prossecução do fim comum a ambos.

4.3. A sua relação funcional com a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior do Ministério Público

De igual modo se revela primordial que o Procurador Coordenador da Comarca se mantenha próximo da Procuradoria-Geral da República e nomeadamente do Conselho Superior do Ministério Público. A estrutura hierarquizada vertical do Ministério Público não deve propiciar aquilo a que os novos gestores empresariais costumam denominar com a "doença do presidente executivo". GOLEMAN, BOYATZIS e MCKEE, afirmam que tal "doença" traduz-se na tendência natural de "enviar para a hierarquia a informação positiva e reter a que é negativa ou desagradável" não permitindo assim que os líderes de topo tenham verdadeira consciência da ressonância ou dissonância que provocam na organização⁶.

A proximidade entre o Magistrado Coordenador da Comarca, a Procuradoria-Geral Distrital e a Procuradoria-Geral da República, pode propiciar uma visão mais próxima e sensível da realidade diária da organização de modo a que as decisões a serem tomadas por aqueles líderes de topo e pelo Conselho Superior, possam ser mais céleres, mais ajustadas às necessidades efectivas das Comarcas e principalmente mais bem aceites e compreendidas pelos destinatários a que se destinam.

O aperfeiçoamento da plataforma informática SIMP e a utilização de outros meios formais de comunicação, bem como a presença pontual dos Magistrados Coordenadores da Comarca em certas reuniões do Conselho, poderiam facilitar e incentivar uma maior transparência e confiança entre ambos.

4.4. Elo de ligação entre os seus Superiores hierárquicos e os seus subordinados

O Magistrado do Ministério Público Coordenador deve ser o elo de ligação privilegiado entre a base e o topo da pirâmide uma vez que a ele cabe a elaboração dos objectos processuais a

⁶ Cfr. GOLEMAN, Daniel, BOYATZIS, Richard, MCKEE, Annie, *Os Novos Líderes ...*, ob. cit, págs. 116 e seguintes.

implementar na comarca de acordo com os objectivos estratégicos traçado pelo Procurador-Geral da República, como a ele cabe a iniciativa de propor ao Conselho Superior do Ministério Público as medidas concretas de gestão dos recursos humanos da Comarca ouvindo previamente, para tal, os seus subordinados, bem como pronunciar-se sobre a realização de sindicâncias e inspecções levadas a cabo às procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público.

5. As funções do Coordenador enquanto líder e gestor dos recursos humanos na comarca

5.1. Os quatro elementos básicos da Liderança

Elencadas, em síntese, as competências atribuídas pela Lei 62/2013 ao Magistrado do Ministério Público Coordenador importa neste momento reflectirmos como deve o mesmo dirigir e coordenar os seus subordinados de modo a alcançar os objectivos previamente traçados pela estrutura organizativa onde se insere e de que faz parte.

Sabemos que, em obediência aos objectivos estratégicos previamente traçados pelo Procurador-Geral da República, cabe ao Magistrado do Ministério Público Coordenador traçar anualmente os objectivos processuais concretos a serem observados nas diversas procuradorias e departamentos que coordena.

Mas como actuar para os fazer cumprir? Como conseguir a adesão dos seus subordinados na concretização dos mesmos? Como fazê-los acreditar que não obstante a falta de meios, as adversidades, as pressões internas e externas a que estão diariamente sujeitos, é possível fazer mais e melhor?

A gestão do líder emocionalmente inteligente deve assentar em quatro elementos básicos essenciais:

– A definição de objectivos

A massificação e exponencial quantidade de informação que nos chega diariamente, onde a opinião tende a enfraquecer a essência dos valores fundamentais que dão rumo e sentido elevado à vida humana, deve levar-nos a reflectir no mito de Sísifo⁷. Tal como Sísifo que, por castigo dos Deuses, se arrastou na eternidade a empurrar uma enorme e pesada pedra até ao topo da montanha para a deixar cair de novo até ao vale, vezes e vezes sem conta e sem sentido, também muitos de nós nos vamos arrastando diariamente em tarefas sem significado e sem fim à vista, chegando ao fim do dia exaustos e com a sensação de nada ter feito de verdadeiramente proveitoso e útil aos outros. Deixamos de reflectir sobre o verdadeiro valor do nosso trabalho e da missão elevada em que estamos investidos.

⁷ Cfr. CAMUS, Albert, *O Mito de Sísifo - Ensaio sobre o absurdo*, Editora Livros do Brasil, 2007.

Definir com clareza objectivos relacionando-os com os resultados que se pretendem obter, tendo por pano de fundo e sempre presente a missão legalmente confiada à Magistratura do Ministério Público - " Defender a legalidade democrática, representar o Estado e defender os direitos e os interesses que a lei determinar, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade, bem como participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania" e a visão estratégica de "sermos reconhecidos pela comunidade como uma Magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da colectividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efectiva em tempo útil e com qualidade"⁸ permite atribuir significado e razão de ser ao trabalho diário desenvolvido por cada um dos magistrados que prestam funções na Comarca, projectando-os para reflectirem sobre a importância da sua participação pessoal na prossecução de tão elevada missão.

Por conseguinte, o bom gestor é aquele que consegue fazer com que os objectivos pessoais dos seus subordinados se interliguem com os objectivos da organização. E mais - é igualmente essencial que ele próprio cumpra os objectivos que define, reconhecendo e elogiando todos aqueles que fazem o mesmo.

– Comunicação

Comunicar é essencial. O gestor tem de encontrar forma de garantir o envolvimento da me e de cada subordinado individualmente, envolvendo-o pessoalmente na prossecução dos objectivos traçados e dando-lhe valor.

A máxima deve ser *quem somos, para onde vamos e o que fazemos*.

Por isso, as questões da organização devem ser discutidas, disponibilizando o gestor tempo diário para ouvir as opiniões e preocupações dos subordinados.

Deve incentivar o debate e transmitir todas as informações úteis aos subordinados especialmente as que envolvem iniciativas de mudança e todas as informações que os possam afectar pessoalmente.

As reuniões, as conferências e os relatórios são importantes mas fundamental é a comunicação directa e aberta com as pessoas prestando atenção aos seus problemas e preocupações e participando activamente no desbloqueio dos constrangimentos diários decorrentes do seu serviço.

Para influenciar um comportamento, para explicar o que realmente interessa, aquilo que se toma verdadeiramente importante é falar individualmente com os subordinados com frequência, específica e atempadamente.

⁸ Definições dadas pela Procuradora-Geral da República no documento que definiu os Objectivos Estratégicos Trienais e Anuais.

– Confiança

Uma organização que confia nos seus líderes está disposta a dar o seu máximo no trabalho e pela boa imagem da mesma. Gerar confiança pressupõe ouvir e respeitar os subordinados, tratá-los com justiça e preocupar-se com o sucesso da equipa que lidera mais do que com o seu sucesso pessoal. Um líder digno de confiança deve assumir publicamente os seus erros, manter a sua palavra e cumprir os seus compromissos, seguir o caminho adequado em assuntos eticamente controversos, não participar em qualquer tipo de desonestidade e contribuir activamente para a reputação positiva da organização a que pertence.

Deve dar o bom exemplo, encurtando a distância entre aquilo que diz e aquilo que faz diariamente.

– Responsabilidade

As pessoas são responsáveis pelo seu trabalho. O líder deve identificar as falhas e as potencialidades de cada um dos seus subordinados e gerir as situações de modo a levar os subordinados a reconhecerem as suas falhas, dando contudo maior enfoque às suas potencialidades e consequentes sucessos. A responsabilização não deve assentar na punição ou no estigma, mas primordialmente na aprendizagem, dando alguma margem de manobra ao erro de modo a que as pessoas se sintam minimamente seguras para se adaptarem às novas situações e tomarem iniciativas válidas.

Contudo a eficácia da gestão não se basta com a observância dos quatro elementos supra enunciados.

É necessário ainda o reconhecimento e a motivação que constituem o catalisador fundamental para a evolução positiva do desempenho da organização.

5.2. A motivação e o reconhecimento enquanto catalisadores do desempenho e empenhamento dos subordinados

O reconhecimento individual e da equipa reforçam a motivação e o envolvimento das pessoas no cumprimento dos objectivos traçados. A comunicação directa e clara dos objectivos por si só não gera entusiasmo. É preciso que as pessoas sintam que o seu trabalho está a contribuir para a concretização progressiva desses objectivos.

Há uns anos atrás foi realizada uma sondagem na indústria americana⁹ que consistiu em entrevistar 35000 empregados e os seus respectivos gestores com a finalidade de descobrir aquilo que os primeiros mais desejavam dos seus empregos e a percepção que os segundos tinham relativamente aos desejos dos seus subordinados.

⁹ In NORONHA, Mário de, *Humanismo na Gestão*, Clássica Editora, 1993, págs. 39 e seguintes.

O resultado foi surpreendente pela discrepância encontrada entre aquilo que os gestores julgam que os seus empregados desejam e aquilo que efectivamente os empregados querem e desejam dos seus empregos.

Através desta sondagem verificou-se que os gestores acreditavam erroneamente que os trabalhadores desejam mais bens materiais, quando na realidade o reconhecimento e apreço é a primeira das necessidades dos empregados.

Efectivamente mesmo quando os empregados e os seus sindicatos exigem salários mais altos, mais do que dinheiro, o que procuram de facto é apreço, compreensão e necessidade de mais envolvimento da empresa onde exercem funções.

Muitas das vezes o empregado não se sentindo tratado com respeito e dignidade sente-se legitimado a retaliar contra a empresa, exigindo através de reivindicações sindicais benefício s materiais e salariais cada vez maiores. Aliás, o conflito pode evidenciar-se de diversas maneiras: greves generalizadas, baixas na produtividade, desperdícios exagerados, relações tensas entre gestão/empregados, absentismo, lentidão no trabalho, etc....

Por conseguinte, quando as necessidades individuais dos subordinados são divergentes e contraditórias com os objectivos da organização, geram-se conflitos que dividem as pessoas e conduzem a uma alienação generalizada, desenvolvendo-se sentimentos de isolamento, incapacidade, insignificância estranheza e descoordenação.

Instala-se na organização uma sensação geral de confusão e ambiguidade. Os subordinados não são capazes de obter uma imagem clara de onde estão e para onde eles e a organização caminham.

Assim, fácil é concluir que se uma organização conseguir criar um clima de trabalho saudável, baseada no reconhecimento, proporciona aos subordinados condições para que estes desenvolvam relacionamentos significativos, tomando-se inovadores, motivados, responsáveis e funcionalmente comprometidos com os objectivos da organização.

Para tanto toma-se necessário que a organização tenha presentes certos princípios fundamentais:

- Todos os subordinados têm necessidade de sucesso, por isso é necessário criar empenhamento nas pessoas de modo a que estas estejam dispostas a fazer tudo o que for necessário para ajudar a organização a ter sucesso;
- Todos gostam de se sentir importantes, úteis, bem-sucedidos e integrados na organização a que pertencem, por isso as suas opiniões devem ser ouvidas e consideradas, a informação deve ser partilhada para que sintam que fazem parte da equipa e para que possam executar bem o seu trabalho;

– Todos os subordinados gostam de ser apreciados e elogiados, desde que o elogio seja realista e justo.

Em suma, hoje mais do que nunca se vem percebendo que uma boa gestão organizacional pressupõe primordialmente uma liderança de pessoas, constituindo estas o elemento essencial para prosseguir com êxito na execução dos objectivos previamente traçados. A grande aposta no êxito da nova organização judiciária assenta no empenhamento de todos os magistrados, advogados e funcionários, de modo a que estes movidos pelo reconhecimento interno das suas estruturas organizativas tenham a motivação necessária para prestar um melhor serviço ao cidadão e à comunidade na defesa dos seus direitos e na realização de uma Justiça adequada e em tempo útil. Deste modo, as Lideranças (de topo e intermédias) têm de ser movidas por uma definição clara de objectivos, promotoras de diálogo, de confiança e de responsabilidade e geradoras de reconhecimento e consequente motivação capaz de aumentar o nível de produtividade das pessoas e a eficácia e a eficiência da organização.

6. Os Instrumentos de Gestão

Mas, chegados a este ponto importa então perguntar de que instrumentos de gestão se deve socorrer o Coordenador, para, na parte que lhe toca, alcançar, os desideratos supra mencionados.

6.1. Directivas, instruções, ordens, recomendações, orientações, reuniões e conversas informais

Conforme determinado na Directiva 5/ 14 de 19/11/2014, da Procuradora-Geral da República, são instrumentos hierárquicos do Ministério Público as directivas, instruções e ordens.

As directivas são da exclusiva competência do Procurador-Geral da República e, em certas matérias relacionadas com a organização interna e de gestão dos quadros, da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do art.º 27.º, alínea c), do EMP.

A emissão de tais directivas materializa-se em comandos e critérios gerais de interpretação de normas ou comandos para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público.

São vinculativas e quando versem sobre a interpretação de disposições legais ou determinem que a doutrina constante dos pareceres do Conselho Consultivo seja seguida e sustentada pelos Magistrados do Ministério Público devem ser publicadas no Diário da República.

As instruções e ordens podem ser emitidas pelo Procurador-Geral da República e pelos demais órgãos e agentes do Ministério Público com atribuições e competências hierárquica s, destacando-se, para o que aqui nos interessa, os Magistrados do Ministério Público Coordenadores.

Tanto umas como outras têm natureza vinculativa e enquanto as instruções contêm disposições gerais sobre a actuação e organização relativa a questões e temáticas concretas e envolvem directivas de acção futura para casos que venham a produzir-se, as ordens contêm imposições de uma acção ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objecto de e para a organização e operacionalidade dos respectivos serviços.

Por conseguinte, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador incumbe cumprir e fazer cumprir as directivas, instruções e ordens emitidas pelo Procurador-Geral da República e as instruções e ordens emitidas pelos seus imediatos superiores hierárquicos.

Para além disso tem, ele próprio, no âmbito das competências que lhe são atribuídas nos termos do art.º 101.º da Lei 62/2013, de emitir ordens e instruções.

Para além destes instrumentos hierárquicos de natureza vinculativa, pode ainda emitir recomendações e orientações de natureza não vinculativa para os seus subordinados.

Enunciados os instrumentos formais de natureza hierárquica, importa perguntar como deve actuar o gestor no sentido de levar até aos seus subordinados tais instrumentos de modo a que estes os acatem de bom grado, interiorizando os comandos que lhe são dirigidos com clareza e boa vontade.

Mais uma vez nos parece essencial reforçar aqui o papel do Coordenador como líder capaz de influenciar os pensamentos, crenças ou actos dos seus subordinados.

Por isso, as reuniões e conversas informais com os subordinados revelam-se essenciais para obter a aderência dos mesmos aos instrumentos formais de natureza hierárquica, supra enunciados.

Assim, qualquer ordem ou instrução deve ser precedida de uma reunião ou audição prévia dos visados, se possível obtendo a concordância destes, e duma avaliação posterior dos resultados do que se pretendeu implementar com a mesma.

Quanto às orientações e recomendações, de natureza não vinculativa, estas podem e devem nascer da partilha de pontos de vista e ideias do Coordenador com os seus subordinados (se possível partindo a iniciativa destes últimos) e espelhar a posição dominante, a fim de terem a maior aderência possível dos destinatários.

A sua redução a escrito deve constar de texto simples, sem formalidades ou considerandos prévios, contendo ideias claras por tópicos e nunca ultrapassar uma página de texto de modo a serem facilmente consultadas e assimiladas.

De igual modo se revela crucial que as ordens e instruções emanadas pelo Coordenador sejam claras, simples e concisas de modo a que os destinatários não se impacientem com a decifração do assunto central do texto.

Se o topo da hierarquia deve comunicar com o "colectivo" ao Magistrado do Ministério Público Coordenador incumbe-lhe a tarefa primordial de gerir o "indivíduo".

6.2. Relatórios, mapas, dados estatísticos e meios informáticos

Traçados os objectivos processuais, compete igualmente ao Magistrado do Ministério Público Coordenador monitorizar o movimento processual das procuradorias e departamentos do Ministério Público, detectando os processos pendentes por tempo excessivo ou os não resolvidos em prazo razoável, acompanhar o estado geral dos serviços, implementar métodos de trabalho específicos para cada unidade orgânica, determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processual, avaliar a actividade do Ministério Público em termos de qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos.

Para o desempenho cabal de tais funções, os dados estatísticos obtidos no sistema informático "CITIUS", com periodicidade mensal e relativos a cada um das unidades orgânicas e departamentos revelam-se essenciais (embora não únicos) para que gradualmente o Coordenador vá tomando as medidas de gestão e correcção necessárias aos desajustamentos e assimetrias detectadas e simultaneamente vá avaliando a evolução do desempenho dos seus subordinados.

Tal avaliação mensal permitirá ao Coordenador ir monitorizando a carga processual e complexidade de serviço de cada um dos Magistrados e tomar as medidas necessárias para manter a eficiência dos serviços, nomeadamente propondo fundamentadamente ao Conselho Superior do Ministério Público a reafecção de magistrados ou a acumulação de serviço nos termos do estatuído nas alíneas f) e h) do n.º 1 do art.º 101.º da Lei 62/2013.

Além disso compete ainda ao Coordenador prestar contas junto da sua hierarquia dos resultados obtidos e da evolução verificada no cumprimento dos objectivos previamente traçados.

Para tanto pode o seu respectivo superior hierárquico exigir o envio trimestral de mapas do movimento processual das diferentes unidades orgânicas e departamentos da Comarca.

Semestralmente cabe ao Coordenador fazer uma avaliação global sobre a concretização dos objectos processuais previamente traçados para o respectivo ano judicial, elaborando para tanto relatório semestral, acompanhado dos respectivos mapas estatísticos.

Tal relatório semestral será posteriormente submetido à aprovação do Conselho de Gestão e posteriormente enviado ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministro da Justiça, a fim daqueles órgãos, poderem avaliar o desempenho da Comarca e a evolução da concretização dos objectivos estratégicos e processuais previamente traçados para aquele ano judicial.

Idêntico procedimento deve ser adoptado no final do ano judicial, vertendo-se no relatório anual, (acompanhado dos respectivos mapas estatísticos) uma análise aturada sobre os objectivos alcançados, os superados e os não cumpridos, elencando-se os constrangimentos e obstáculos que impediram a concretização destes últimos a fim serem ponderadas as medidas correctivas necessárias, de modo a serem planificados os objectivos para o próximo ano judicial.

O relatório de avaliação anual deve por conseguinte fazer uma análise quantitativa e qualitativa pormenorizada, especificando as particularidades da comarca, a complexidade e exigências específicas de cada diferente jurisdição e outros critérios de natureza qualitativa de modo a que o Conselho Superior do Ministério Público possa ir planeando a gestão de quadros do Ministério Público de acordo com valores de referência processual mais ajustados.

Tais relatórios e respectivos mapas estatísticos para além de serem aprovados e remetidos às entidades supra mencionadas devem ser igualmente discutidos e analisados em reuniões com os magistrados afectos a cada uma das unidades orgânicas ou departamentos do Ministério Público termos do disposto no art.º 101.º, n.º 1, c), da Lei 62/2013.

De igual modo o micro Portal da Comarca, acessível através do *site* da Procuradoria-Geral da República se revela essencial como instrumento de gestão do Coordenador, não só como meio de divulgação de informação importante para os seus subordinados e superiores hierárquicos mas essencialmente como meio privilegiado de divulgar a actividade do Ministério Público junto dos cidadãos, dando assim mais visibilidade e credibilidade ao trabalho que vem sendo desenvolvido na Comarca.

Efectivamente não só no referido Portal devem ser divulgados os instrumentos de gestão que vêm sendo utilizados, como todas as notícias importantes sobre a actividade processual e não processual que vem sendo desenvolvida pela equipa dos Magistrados do Público que desempenham funções na Comarca.

Através da consulta ao micro Portal o cidadão tem acesso directo ao modo de organização da Comarca, aos contactos dos diversos departamentos e unidades, bem como aos locais e horários dos serviços de atendimento ao público levado a cabo pelo Ministério Público.

Além disso, tal plataforma informática permite através do respectivo email ali divulgado, um contacto directo e rápido do cidadão com o Magistrado do Ministério Público Coordenador, sinalizando-lhe situações anómalas, solicitando-lhe esclarecimentos sobre o andamento dos processos ou até apresentando-lhe denúncias do foro criminal ou outro.

6.3. O controlo da assiduidade (faltas, dispensas e licenças)

Uma vez que a assiduidade se encontra directa ou indirectamente relacionada com a produtividade, importa aqui traçar alguns considerandos de natureza sociológica e analisar o actual regime de justificação de faltas, dispensas de serviço e licenças, uma vez que o mesmo

se encontra fragmentado em normas vertidas Estatuto do Ministério Público ainda em vigor, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, (Lei 35/2014, de 20 de Junho) e no Código do Trabalho e a sua apreciação repartida por diferentes órgãos da hierarquia do Ministério Público.

Normalmente, as causas associadas ao absentismo laboral, devem-se a factores individuais relacionados com a degradação das condições físicas devido ao avanço da idade, a doenças crónicas ou súbitas, problemas de ordem familiar, nascimento de filhos, transtornos de origem psicológica ou psiquiátrica.

A insatisfação com as funções desempenhadas pode igualmente conduzir a alguma falta de assiduidade, mas a relação entre estas duas variáveis não é forte, estando tal assiduidade ou falta dela mais relacionada com o sentido ético que se dá ao trabalho realizado.

Contudo, existe uma cultura de desconfiança relativamente à falta de assiduidade que importa combater, não só porque tal fragiliza ainda mais o faltoso que se encontra com problemas pessoais sérios, como pode criar estigmas infundados.

Além disso, não estando os Magistrados sujeitos a horário de trabalho rígido, tal flexibilidade na gestão do tempo contribui para reduzir a falta de assiduidade, não nos parecendo por conseguinte que a assiduidade seja problema sério com que se debatam as Magistraturas, (descontando o facto de tal carreira tender a ser predominantemente ocupada por pessoas do sexo feminino em idade fértil o que transitoriamente causa alguns transtornos na gestão dos recursos humanos, mas que seriam facilmente colmatados caso o quadro complementar de Magistrados estivesse devidamente apetrechado).

Não podemos, contudo, olvidar que o controle da assiduidade é um instrumento de gestão que deve ser devida e cautelosamente usado pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, em articulação com o seu imediato superior hierárquico.

O art.º 87.º do Estatuto do Ministério Público estipula que os Magistrados do Ministério Público, por motivos ponderosos podem faltar 3 dias por mês num total de 10 dias em cada ano, mediante autorização prévia do superior hierárquico ou, caso tal não seja possível por motivos imprevisíveis, comunicando e justificando a ausência imediatamente após o seu regresso.

Parece, pois, não haver dúvidas que a justificação de tais ausências por questões de ordem pessoal ponderosas devem ser justificadas pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, devendo este encarar tais ausências como um direito legitimamente exercido pelos seus subordinados de modo a que os mesmos não se sintam desconfortáveis quando tiverem de lançar mão de tal dispositivo legal.

Efectivamente, a aceitação sem reservas de tais faltas, quando falamos de um Magistrado dedicado e zeloso no cumprimento das suas funções, pouca ou nenhuma relevância negativa

terão na produtividade do mesmo, uma vez que este naturalmente tenderá a compensar com trabalho suplementar tais ausências.

O importante, no controle da assiduidade, deve passar por uma relação de confiança mútua de modo a que o subordinado não se sinta motivado a faltar sem dar prévio ou posterior conhecimento de tais faltas ao seu superior hierárquico.

Contudo as faltas ao serviço não se esgotam nas situações expressamente previstas no citado dispositivo legal.

As faltas previstas no art.º 133.º e seguintes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas reportadas, entre outras, ao casamento, falecimento de cônjuge, parente ou afim, doença e assistência a familiar. Os prazos legais quanto às faltas por doença encontram-se previstos no art.º 15.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas e nos art.º 249.º, 251.º e 252.º do Código do Trabalho, quanto às demais causas.

A questão que se coloca quanto a tais faltas, porque o Estatuto é omissivo a esse respeito, é saber se as mesmas devem ser igualmente justificadas pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador ou pelo seu imediato superior hierárquico.

Não vemos motivos válidos para fazer distinções, sendo certo que na prática de acordo com os regulamentos das 23 Procuradorias da República das Comarcas, aprovados pela Procuradora-Geral da República, no seu despacho 4/2015, as comunicações e pedidos de justificação faltas são apresentados ao Magistrado do Ministério Público Coordenador para apreciação e decisão.

Efectivamente sendo tais faltas tendencialmente de natureza transitória, (salvo as excepções de faltas por doença de longa duração) deve caber ao Coordenador que directamente gere a comarca e toma as medidas transitórias de gestão que se imponham em consequência de tais faltas, apreciar e decidir as mesmas, desde que posteriormente dê conhecimento da sua decisão ao seu imediato superior hierárquico para efeitos de processamento de vencimento do Magistrado faltoso e para efeitos de eventual actualização da lista de antiguidade.

Regime diferente segue a apreciação e decisão das licenças e dispensas de serviço a conceder aos respectivos Magistrados.

Desde logo as licenças sem remuneração previstas no art.º 280.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas cuja apreciação e concessão cabe ao Conselho Superior do Ministério Público, atenta a sua natureza necessariamente prolongada e com repercussões na gestão dos próprios quadros do Ministério Público.

Quanto às licenças parentais previstas no Dec-Lei n.º 91/2009, de 9 de Abril, bem como as dispensas de serviço prevista no art.º 88 do Estatuto do Ministério Público são as mesmas da competência do Procurador-Geral Distrital por via hierárquica de acordo com a ordem de serviço 2/2015 da PGR e plasmada posteriormente nos 23 regulamentos das Procuradorias da

República das Comarcas, aprovados pela Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República, no seu Despacho 4/2015.

Efectivamente compreende-se que assim seja quanto às licenças parentais e às licenças previstas no n.º 3 e 4 do art.º 88.º do EMP, uma vez que sendo os Procuradores Gerais Distrais quem gere os respectivos quadros complementares de Magistrados, é compreensível que lhes caiba a apreciação e decisão sobre tais licenças, por natureza de média ou longa duração e com necessárias repercussões na gestão daqueles quadros.

Já assim não será quanto às dispensas de serviço previstas no art.º 88 n.º 1 e n.º 2 do EMP que, atenta a sua natureza tendencialmente breve e transitória e que implicam a ponderação da inexistência de inconveniência para o serviço, deveriam seguir, na nossa modesta opinião, o mesmo regime das faltas cuja competência para apreciação e decisão está atribuída ao Magistrado do Ministério Público Coordenador.

6.4. O papel essencial de coadjuvação do Coordenador Sectorial

O art.º 99.º, n.º 3, da Lei 62/2013 prevê a nomeação de Procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

Efectivamente a coordenação sectorial exercida em estreita colaboração e supervisão do Magistrado do Ministério Público Coordenador pode constituir uma ajuda preciosa para este último.

Embora a nossa percepção caminhe no sentido de concluir para a pouca relevância prática que tal cargo tem tido na implementação da nova Organização Judiciária, temos em crer que tal se deve mais à actual escassez de Magistrados e consequente sobrecarga de serviço que a maioria deles tem, do que propriamente à irrelevância prática de tais funções.

A coordenação sectorial, principalmente nas comarcas de grandes dimensões e extensão territorial, onde em cada jurisdição trabalha um número considerável de Magistrados pode ter um papel essencial na coadjuvação do Magistrado Coordenador, não só como veículo privilegiado de transmissão da informação mas essencialmente transmitindo àquele as principais especificidades e constrangimentos sentidos na sua área específica de actuação, enquanto porta-voz do conjunto de colegas que aí exercem funções.

Por conseguinte, na nossa modesta perspectiva, parece-nos essencial que o exercício de tais funções seja atribuído a um Magistrado da confiança directa do Magistrado Coordenador da Comarca, uma vez que será com este que aquele irá colaborar.

Nesta sede e porque desconhecemos qual tem sido na prática o trabalho desenvolvido pelos coordenadores sectoriais volvidos os 3 anos da implementação da Lei, aqui deixamos algumas

reflexões sobre a preciosa coadjuvação que este poderia dar ao Magistrado Coordenador da Comarca:

- Levantamento das principais dificuldades e constrangimentos no funcionamento diário na respectiva jurisdição de modo a que ambos possam equacionar e reflectir sobre as melhores medidas a tomar no sentido de desburocratizar, simplificar e agilizar procedimentos e tomar mais transparente o serviço prestado aos cidadãos.
- Levantamento das principais assimetrias na distribuição do serviço que possam ter repercussão negativa na concretização dos objectivos processuais previamente traçados.
- Sugerir e coadjuvar o Magistrado do Ministério Público Coordenador na realização de reuniões com os Magistrados da respectiva Jurisdição e /ou com os restantes operadores de Justiça de modo a serem consensualizadas boas práticas de articulação e actuação.
- Dar a conhecer ao Magistrado do Ministério Público Coordenador quais são os principais "stakeholders externos" na sua área específica de actuação de modo a serem tomadas medidas de maior transparência e melhor qualidade na articulação entre tais entidades e a jurisdição respectiva.
- Sugerir e coadjuvar o Magistrado do Ministério Público Coordenador na realização de acções de reconhecimento e motivação dos Magistrados e funcionários que prestam serviço na sua jurisdição.

7. Desenvolvimento de uma Ética Judiciária fundada em valores de integridade e prestação de serviço público (espírito de missão e justiça)

Para iniciar a mudança é preciso mais do que resolver mudar, é necessário agir!

Uma longa caminhada só é possível passo a passo e exige perseverança, tenacidade e entusiasmo até chegar ao destino pretendido.

O novo paradigma traçado pela Lei 62/2013, não nasceu do nada. Traz em si uma herança genética que sem deixar de ser válida e estruturante, deve ser paulatinamente ajustada ao devir do mundo actual e às exigências de um futuro que se perspectiva de mudanças rápidas e valores inconstantes.

A Justiça, na sua acepção mais lata de administração do poder judicial, deve assentar numa Ética de valores intemporais que fundamentem a sua missão ao elevado patamar de serviço público que promova, a segurança, a defesa dos direitos do cidadão e da comunidade em que se insere.

Por isso, os Magistrados devem ser íntegros, rectos e justos e o correcto exercício da magistratura deve alicerçar-se num sólido conhecimento do seu ordenamento jurídico e das

suas leis e numa visão alargada e reflectida da sociedade em que se insere, visando a tomada de decisões que sirvam o cidadão que por qualquer motivo recorre ou se vê envolvido nas instâncias judiciais.

Um magistrado não é um ser especial. Como qualquer ser humano tem as suas virtudes e os seus defeitos, potencialidades, limitações e fraquezas.

Contudo, a relevância social das funções que ocupa, exigem de si, enquanto pessoa, um trabalho constante de aperfeiçoamento do seu carácter e da sua personalidade.

A pré-existência de perfis ou padrões onde certas e determinadas pessoas se devem encaixar, apenas garantem a aparência de uma realidade que não é real e que, por isso mesmo, falece com o simples passar do tempo ou, mais grave ainda, com os vícios e a vaidade que o poder da função confere.

A integridade, a rectidão e a justiça são valores imanescentes à humanidade.

Sabemos que nem todos os seres humanos são íntegros, rectos e justos.

Mas um Magistrado tem de possuir tais virtudes, fundadas nesses valores universais.

Ao Procurador-Geral da República e aos restantes líderes da cadeia hierárquica do Ministério Público cabe a missão de transmitir tais valores, de modo a aperfeiçoar as virtudes que lhe são imanescentes e consequentemente desenvolver as qualidades e competências, para o exercício correcto da Magistratura. E devem fazê-lo pelo Exemplo, pois as palavras dos Líderes têm de ser congruentes com as suas acções.

Numa sociedade onde actualmente se vivem tempos conturbados que facilitaram e facilitam a criação de estereótipos negativos sobre o fundamento e funcionamento do poder judicial, impõe-se a recriação de novos modelos que destruam inequivocamente tais estereótipos e devolvam aos Tribunais o prestígio que lhe tem vindo a ser retirado.

Para imprimir celeridade e credibilidade à "JUSTIÇA", não basta trabalhar mais. É preciso aprender a fazer de modo diferente e criar uma articulação coordenada e direccionada do funcionamento interno dos Tribunais e da sua necessária articulação com todas as restantes entidades com quem directa ou indirectamente trabalha.

Por isso, impõe-se que todos os Magistrados sem excepção tenham a noção exacta de que o puzzle da Justiça é composto por várias peças e que na feitura do puzzle participam vários intervenientes, estando cada um deles munido das peças certas para concretizar tal construção. Tais peças terão de ser encaixadas no sítio certo, no momento oportuno e pelo interveniente a que pertencem.

O paradigma do Magistrado que "despacha os seus processos" alheando-se do seu destino até que voltem, de novo, ao seu gabinete tem de ser substituído pela noção clara de que os

Magistrados fazem parte de urna equipa de pessoas, que, em conjunto, (cada um exercendo as suas funções e respeitando as funções do outro) tramitam processos para solucionarem e darem resposta aos cidadãos que a eles recorrem. Para isso todos são necessários e igualmente importantes, sendo o contributo de cada um a soma das peças que, encaixadas no sítio certo, acabaram por construir o puzzle.

Só estes valores e princípios permitiram compreender o papel de cada uma das Magistraturas no Sistema de Justiça e a relevância do exercício das suas funções na efectivação dos direitos fundamentais do cidadão, consciencializando os Magistrados das exigências éticas e deontológicas inerentes ao exercício das suas funções.

Na nossa sociedade actual onde a mediatização da justiça pôs a nu o desmoronamento de um sistema que há muito se revelava caduco, há que saber SER e FAZER melhor, de modo a que o puzzle da justiça se vá fazendo, colocando no seu devido lugar cada uma das peças certas. Mas não basta fazer bem o puzzle.

É urgente que o cidadão volte a confiar nas instâncias judiciais e a sociedade em geral acredite na sua eficiência. Tal pressupõe um recto e justo exercício do Poder por parte de quem legitimamente o detêm, exercido com inteligência, humildade, entusiasmo e moralidade.

Pressupõe que o caminho se percorra caminhando passo a passo, com firmeza, perseverança, tenacidade e em autonomia... para que o contributo de todos, conduza ao reconhecimento público do Poder Judicial como verdadeiro Poder soberano num Estado de Direito.

8. Conclusão

É tempo de concluir, deixando a Vossas Excelências algumas reflexões sobre a escolha da nossa temática e a importância que para nós, a mesma reveste.

– A Constituição da República Portuguesa consagrou os Tribunais como órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo.

– Por conseguinte incumbe a todos nós a tarefa de garantir a manutenção de um Estado de Direito, assegurando a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

– A realização de tão nobre tarefa impõe que cada um de nós tenha consciência das nossas capacidades e da imprescindibilidade da nossa participação na criação de um novo paradigma judiciário que credibilize o poder judicial e sirva de modo eficaz e justo o cidadão.

– Para tanto, é nosso dever gerar sinergias para que todos unidos possamos criar uma nova célula viva capaz de se regenerar e dar resposta eficaz e eficiente a uma sociedade conturbada e em constante mutação.

– Ao Ministério Público enquanto Magistratura autónoma e hierarquizada que tem por função representar o Estado nos Tribunais, compete-lhe reestruturar-se internamente de modo a criar um corpo unido de Magistrados que, com plena consciência do caminho que devem percorrer e sem desvios, possa efectivamente zelar pela defesa da sociedade, perseguindo os criminosos e defendendo as vítimas, cumprindo a sua função social de defesa e protecção dos incapazes, ausentes e pessoas particularmente vulneráveis, cumprindo e fazendo cumprir a Lei e defendendo os diversos interesses públicos e privados do Estado Português que representa.

– A realização de tal tarefa exige líderes emocionalmente envolvidos, eticamente responsáveis, conscientes do seu diálogo e congruentes na sua actuação enquanto homens e mulheres capazes de não vacilarem perante o rumo que devem seguir, transmitindo aos seus subordinados, confiança, apreço e valorização.

– A concretização de tal missão implica uma mudança de mentalidades desde o topo até à base da pirâmide, que passe de uma cultura igualitarista para uma cultura meritocrática onde sejam definidas estratégicas objectivas e operacionais, traçados objectivos claros e mensuráveis, onde o desempenho funcional de todos os magistrados, funcionários e advogados seja avaliado segundo parâmetros objectivos e transparentes e onde cada um, dentro das suas funções, preste contas do seu trabalho e da sua actuação profissional.

– O estado actual em que se encontra a reforma judiciária implementada pela Lei 62/2013, tendo em conta as vicissitudes porque já passou e a escassez de meios com que se debate, exige de todos um esforço acrescido que só será alcançado se, com urgência, se dignificarem os magistrados que todos os dias se sentam à mesa das suas secretárias com dezenas de processos para despacharem e centenas de tantas outras solicitações, (às vezes sem nexos ou despidendas de conteúdo) a que têm de dar resposta em tempo útil.

– Para que ambas as Magistraturas (Judicial e do Ministério Público) possam manter-se de cabeça erguida, exercendo o poder soberano que constitucionalmente lhe foi conferido, para que possam cumprir com orgulho e dedicação as suas tão exigentes e nobres funções, toma-se urgente reconhecer-lhe o esforço que tem feito e que se vem traduzindo nos resultados: francamente positivos já alcançados, dando-lhe o Valor que efectivamente elas merecem, para no futuro, prosseguirem a sua tarefa com mais e melhor qualidade e dignidade.

Em síntese e de forma pouco convencional, atrevo-me a terminar este trabalho trazendo-vos uma pequena história que permitirá fazer e colocar o recheio no edifício de que falei no início deste trabalho.

«Conta-se que numa carpintaria houve uma vez uma estranha reunião entre ferramentas para acertarem as suas diferenças.

O martelo exerceu a presidência, mas os participantes obrigaram-no a renunciar. A causa? Fazia barulho de mais e, além disso, passava o tempo a dar golpes. O martelo assumiu a sua culpa, mas pediu que também fosse expulso o parafuso, alegando que este dava muitas voltas

para conseguir qualquer coisa. O parafuso concordou, mas, por sua vez pediu a expulsão da lixa. Disse que ela era muito áspera ao tratar dos demais atritos.

A lixa acatou a decisão, mas com a condição de que se expulsasse o metro, que media os outros segundo a sua medida, como se fosse ele o único perfeito.

Nesse momento entrou o carpinteiro, que juntou o material e começou a trabalhar.

Utilizou o martelo, a lixa, o metro e o parafuso. Finalmente uma rústica madeira converteu-se num fino móvel.

Quando as ferramentas ficaram novamente a sós, a assembleia retomou a discussão. Foi então que o serrote pediu a palavra e disse:

– Senhores, ficou demonstrado que temos defeitos, mas o carpinteiro trabalha com as nossas qualidades, com os nossos pontos fortes. Assim proponho um acordo:

Não vamos mais ressaltar os nossos pontos fracos, mas antes valorizar os pontos fortes e colaborar para que os carpinteiros façam robustas e belas mobílias e com elas possam mobiliar e decorar um dos edifícios mais importantes do nosso País»¹⁰.

Nestes termos, devem Vossas Excelências dar provimento ao presente trabalho, permitindo que um singelo parafuso faça parte do conjunto de ferramentas que há-de dar corpo a robustas e belas mobílias... Assim se fazendo JUSTIÇA.

¹⁰ RANGEL, Alexandre, *O que podemos aprender com os gansos*, Casa das Letras, 3.ª Edição, 2003, págs. 34 e seguintes.

Notas bibliográficas

CAMUS, Albert, *O Mito de Sísifo - Ensaio sobre o absurdo*, Editora Livros do Brasil, 2007.

DAMÁSIO, António R., *O Erro de Descartes - Emoção, Razão e Cérebro Humano*, Publicações Europa-América, 1994.

GOLEMAN, Daniel, *Inteligência Emocional*, Temas e Debates, 1997.

GOLEMAN, Daniel, *Inteligência Social - A Nova Ciência do Relacionamento Humano*, Temas e Debates, 1.ª Edição, 2006.

GOLEMAN, Daniel, BOYATZIS, Richard, MCKEE, Annie, *Os Novos Líderes - A Inteligência Emocional nas Organizações*, Gradiva, 3.ª Edição, 2007.

GOLEMAN, Daniel, BENNIS, Warren, O'TOOLE, James & BIEDERMAN, Patricia Ward, *Transparência - Como os Líderes Podem Criar Uma Cultura de Sinceridade*, Gradiva, 1.ª Edição, 2009.

GOSTICK, Adrian, ELTON, Chester, *O Princípio da Cenoura - Como os Gestores de Sucesso Usam o Reconhecimento Para Motivar as Pessoas, Desenvolver Talentos e Melhorar a Produtividade*, Casa das Letras, 1.ª Edição, 2008.

HOMEM, António Pedro Barbas, LOPES, Edgar Taborda, *Ética e Redes Sociais*, Caderno Especial, Edição CEJ, 2015.

NORONHA, Mário de, *Humanismo na Gestão*, Clássica Editora, 1993.

PEREIRA, Albertina Aveiro (org.), FIGUEIRA, Álvaro de Sousa Reis e outros, *Tomo II - Ética e Deontologia Judiciária - Colectânea de Textos*, Caderno Especial, Edição CEJ, 2005.

PEREIRA, Albertina Aveiro, LOPES, Edgar Taborda, *Tomo I - Ética e Deontologia Judiciária - Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta*, Caderno Especial, Edição CEJ, 2004.

PLATÃO, *A República*, Martin Claret, 2009.

RANGEL, Alexandre, *O que podemos aprender com os gansos*, Casa das Letras, 2003.

ROBERTO, Michael A, *Grandes Líderes Não Aceitam Sim Como Resposta*, Casa das Letras, 1.ª Edição, 2008.

WIDENER., Chris, *A Arte da Influência*, Bizâncio, 1.ª Edição, 2009.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

3. Gestão de Recursos Humanos e Liderança. Gestão de Equipas. Gestão do conflito

Maria Adelaide Domingos dos Santos



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL**3. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E LIDERANÇA. GESTÃO DE EQUIPAS. GESTÃO DO CONFLITO**

Maria Adelaide Domingues dos Santos*

- I. Introdução
- II. O Tribunal enquanto organização
- III. Liderança e gestão de equipas
 - 1. Tipos de liderança
 - 2. Motivação nas equipas
 - 3. Competências dos líderes
 Elogio. Crítica. Definição de objectivos
- 4. Eficácia da liderança
- IV. Gestão do conflito
 - 1. Noção de conflito
 - 2. Evolução das concepções acerca do conflito
 - 3. Tipos de conflito
 - 4. Fontes de conflito
 - 5. Estilos de gestão do conflito
 - 6. comunicar e resolver o conflito
- V. Importância da comunicação
- VI. Conclusões
- VII. Bibliografia

I. Introdução

A eficácia na gestão de uma equipa, com todas as complexidades que isso envolve, é um resultado que não pode ser descurado actualmente, designadamente na área da justiça.

Mais do que um coordenador de equipa, o líder tem de ser capaz de inspirar, motivar e dinamizar todos e cada um dos seus elementos. É assim necessário falar um pouco sobre liderança e motivação.

Um dos desafios que se coloca a qualquer organização, designadamente um tribunal, prende-se com a gestão de conflitos e a satisfação das pessoas. É fundamental gerir conflitos de forma a produzir bons resultados. Um ambiente conflituoso de trabalho pode ser seriamente desmotivador para a maioria das pessoas nele envolvidas e para as que se encontram ao seu redor. Esse ambiente também dificulta o desempenho de alto rendimento tão necessário face à escassez de meios humanos e ao tipo de trabalho em causa - abordar a gestão de recursos humanos na justiça não é apenas planear e gerir a sua quantidade, mas sobretudo, planear e gerir a sua qualidade.

Trata-se no nosso entender de um tema relevante na área da gestão de pessoas.

A escolha do tema parte da experiência pessoal e do interesse do mesmo pela autora que assim se obriga a uma introspecção sobre a sua actuação enquanto Coordenadora.¹

* Procuradora da República.

Contribuiu para a escolha a Sessão Presencial que decorreu no Auditório do Centro de Estudos Judiciários no âmbito do Curso de Formação Específico para o exercício das funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, no dia 3 de Julho de 2017, sobre a epígrafe geral “Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade Inovação e Modernização”.

II. O tribunal enquanto organização

Vivemos numa sociedade de organizações. Realmente, a maior parte de nós nasce numa organização (maternidade), estuda numa organização (universidade), trabalha em organizações (bancos, empresas industriais, seguradoras, hotéis...) e nos tempos de lazer utiliza os serviços prestados por organizações (hotéis, restaurantes, cinemas) ou os produtos por elas produzidos (filmes, discos, livros...).

“Os tribunais podem e devem ser analisados de acordo com os conceitos e os modelos da teoria organizacional. Sendo encarados como organizações na sua complexidade - partilham determinadas características com outras organizações de procedimentos e de tarefas de complexidade - mas que se distinguem pelo seu diverso papel político-social e também pela sua singularidade estrutural e funcional.

Os tribunais enquanto organizações (caracterizações mais correntes):

- Organizações complexas, com conteúdo profissional e/ou burocrático;
- Organizações complexas com funcionamento *ad-hoc* (organizações “adocráticas”) (na definição de Mintzberg);
- Organizações inseridas numa rede de organizações e enquanto ápices desses núcleos inter-organizacionais e intra-organizacionais (Martin e Maron);
- Organizações de aprendizagem já que se coadunam com estratégias de liderança, de adaptação e de desenvolvimento pessoal e institucional (Senge, Schon e Argyris; Fabri, Langbroek e Ng).

¹ Tendo terminado o Curso de Direito na área de Jurídico-Económicas, em 1986, logo em 1987 frequentei um Curso de “GESTÃO E PLANEAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS”, Curso organizado pelo ISPA, Instituto Superior de Psicologia Aplicada, CRL, com a duração de 200 horas, concluído em Outubro de 1987; e em 2009 frequentei o CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO – “DIRECÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E GESTÃO DE INFORMAÇÃO”, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, que decorreu nos dias 22 e 29 de Junho e 6 de Julho de 2009.

Quanto à experiência pessoal, estive na Coordenação do DIAP de Sintra em 2009 aquando da instalação da Comarca da GLN e, desde 2014, de novo, na coordenação - coordenação da actividade das 1.ª e 2.ª secções do DIAP – Sintra (Secções de competência genérica) e da 4.ª secção do DIAP de Sintra (Criminalidade Violenta e Organizada de Sintra e Mafra) e do exercício das funções hierárquicas relativamente aos Procuradores-Adjuntos colocados naquelas secções. (O.S 1/2014 de 9.9.2014 e O.S. 14/2015 de 8.9.2015 ambas da PGA Coordenadora da Comarca). Desde Setembro de 2016, igualmente da coordenação da 6ª Secção do DIAP de Sintra (na parte relativa aos processos tramitados pelos magistrados das secções genéricas) - e ainda da coordenação do Juízo Local e do Juízo Local de Pequena Criminalidade de Sintra. (cfr. O.S 5/2016 de 08.09.2016 da PGA Coordenadora da Comarca). Desde Setembro de 2016 coube-me assim coordenar uma equipa de 15 Procuradores-adjuntos com inúmeras situações de baixas médicas que implicaram uma intervenção sistemática.

Coadunando a estas caracterizações uma visão de sistema e apurando a noção de complexidade, **temos que este universo complexo dos tribunais pode e deve ser caracterizado por diversos níveis de referência** (unidades de referência):

- O sistema judicial constituído pelo conjunto dos tribunais e outras instituições da justiça;
- O tribunal e o sistema judicial enquanto interlocutores com outras organizações ou instituições.
- O tribunal de *per si*;
- O grupo de trabalho no tribunal (unidade operativa ou funcional da justiça);
- E o juiz ou o colectivo de juizes enquanto centro autónomo e independente de decisão jurisdicional”.²

As organizações são compostas por pessoas e estas fazem toda a diferença numa organização.

Vamos centrar-nos no grupo de trabalho no Tribunal.

III. Liderança e gestão de equipas

É ao líder e gestor que recai a responsabilidade sobre o desempenho dos vários actores organizacionais: a organização, as equipas, as pessoas, e ele próprio. Daí a importância de desenvolver e treinar as atitudes e competências adequadas para liderar e gerir eficazmente uma equipa de trabalho.

1. Tipos de liderança

“Vários foram os autores que abordaram os tipos de liderança. No entanto, sobressai-se uma teoria mais comumente referenciada, e bastante utilizada, de White e Lippitt (1939).

De acordo com estes autores existem essencialmente três tipos de liderança: Autoritária, Liberal e Democrática.

Líder autoritário: fixa directrizes sem a participação do grupo, determina as técnicas para a execução das tarefas. É também ele que designa qual a tarefa de cada um dos subordinados, e qual será o companheiro de trabalho de cada sujeito. É dominador, provocando tensão e frustração no grupo. Tem uma postura essencialmente directiva, dando instruções concretas, sem deixar espaço para a criatividade dos liderados. Este líder é pessoal, quer nos elogios, quer

² Fonte: Módulo GESTÃO DOS TRIBUNAIS E GESTÃO PROCESSUAL CURSO DE DIRECÇÃO DE COMARCA Centro de Estudos Judiciários – 2013/2014, Apresentação_Gestão_Tribunais.pdf, para consultar e descarregar neste link: file:///C:/Users/MP00686/Downloads/Apresentacao_Gestao_Tribunais.pdf, páginas 8, 9 e 10.

nas críticas que faz. As consequências desta liderança estão relacionadas com uma ausência de espontaneidade e de iniciativa por parte dos liderados, bem como pela inexistência de qualquer amizade no grupo, visto que os objectivos são o lucro e os resultados de produção. O trabalho só se desenvolve na presença física do líder, visto que quando este se ausenta, o grupo produz pouco e tende a indisciplinar-se, expandindo sentimentos recalcados.

O líder autoritário provoca grande tensão, agressividade e frustração no grupo.

Líder liberal, também denominado de *laissez faire*: não há imposição de regras. O líder não se impõe ao grupo e conseqüentemente não é respeitado. Os liderados têm liberdade total para tomar decisões, quase sem consultar o líder. Não há grande investimento na função, no estilo liberal, havendo participações mínimas e limitadas por parte do líder. Quem decide sobre a divisão das tarefas e sobre quem trabalha com quem, é o próprio grupo. Os elementos do grupo tendem a pensar que podem agir livremente, tendo também desejo de abandonar o grupo, visto que não esperam nada daquele líder. Como não há demarcação dos níveis hierárquicos, corre-se o risco do contágio desta atitude de abandono entre os subordinados. Este é frequentemente considerado o pior estilo de liderança, pois reina a desorganização, a confusão, o desrespeito e a falta de uma voz que determine funções e resolva conflitos.

Líder democrático: assiste e estimula o debate entre todos os elementos. É o grupo, em conjunto, que esboça as providências e técnicas para atingir os objectivos. Todos participam nas decisões. As directrizes são decididas pelo grupo, havendo contudo um predomínio (pouco demarcado) da voz do líder. O grupo solicita o aconselhamento técnico sugerindo este várias alternativas para o grupo escolher. Cada membro do grupo decide com quem trabalhará e é o próprio grupo que decide sobre a divisão das tarefas. O líder tenta ser um membro igual aos outros elementos do grupo.

O líder democrático, quando critica ou elogia, limita-se aos factos, é objectivo.

Este tipo de liderança promove o bom relacionamento e a amizade entre o grupo, tendo como consequência um ritmo de trabalho progressivo e seguro. O comportamento deste líder é essencialmente de orientação e de apoio.

Mediante estes três tipos de liderança, cabe a cada sujeito escolher aquele que mais se adapta às suas próprias características, às funções, competências e feitos dos liderados, bem como às tarefas e contextos de realização dos objectivos.

Perante o que foi exposto e, sabendo-se já que a liderança é uma competência a ser trabalhada e exercida, devemos, talvez, escolher o estilo que mais resultados positivos traga, quer para o líder, quer para os liderados. É, no entanto, importante salientar que não há estilos puros, em termos práticos: ninguém é um único estilo de liderança, mas o que acontece é que os líderes têm mais ou menos características de um ou de outro tipo. Sucede, também, que mediante situações específicas os líderes adoptem um estilo mais adaptado e mais eficaz às vicissitudes do projecto, da equipa, do contexto, dos prazos, etc. Assim, se os tentássemos

representar, os tipos de liderança ficariam numa espécie de um contínuo, em que se tocam e até se podem sobrepor nalguns aspectos.”³

Importante é perceber que os diferentes estilos se tocam e são usados caso a caso.

Por exemplo, um líder *laissez-faire* que perceba que perdeu o controlo da equipa, pode adoptar um estilo mais autoritário. Um líder democrático, num momento em que tem um trabalho para realizar e um prazo para cumprir, pode/deve optar por uma postura mais autoritária. Da mesma forma, um líder democrático que sinta que a equipa está a correr muito bem, pode desleixar-se um pouco e cair num estilo mais *laissez-faire*.

Os estilos vão variando conforme a motivação da equipa e o momento em que esta se encontra.

“Provavelmente, uma liderança mais autoritária estará mais apropriada a sujeitos com baixa competência, que necessitam de instruções precisas para a realização eficaz das tarefas. Com pessoas com elevados níveis de competência, com vasta experiência, o estilo de liderança mais eficaz será participativo (democrático) no sentido de fornecer orientação e apoio. Este estilo motiva muito as pessoas visto que lhes atribui bastante responsabilidade.”⁴

Importante é interiorizar que “Não existe (...) nenhum estilo de liderança único e válido para todas as situações e para todos os sujeitos e, será, conseqüentemente, importante atender a três factores:

- O líder (valores, convicções, confiança nos subordinados, modo de liderar, etc.);
- O subordinado (gosto pelo trabalho, receptividade ao líder, expectativa de participação nas decisões, experiência na resolução de problemas, etc.);
- O contexto (a situação: tipo de empresa, valores, directrizes, objectivos, complexidade, organigrama, etc.).

Não podemos, no entanto, esquecer que a liderança não se realiza em isolamento. Para liderar é necessário que haja interacção entre um elemento, que será implícita ou explicitamente, o líder e outro(s) sujeito(s), o(s) liderado(s).

Mediante esta interacção, a liderança pode ter dois tipos de orientação, havendo a possibilidade de ser mais orientada para as pessoas ou para as tarefas.

³ Manual de Liderança e Gestão de Equipas, Textos de Apoio elaborados pelo Serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia UP, páginas 8 e 9, consultado no seguinte link: <https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>.

⁴ Manual de Liderança e Gestão de Equipas, Textos de Apoio elaborados pelo Serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia UP, páginas 8 e 9, consultado no seguinte link: <https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>.

Quando a essência do líder está direccionada para as pessoas, existe nele uma maior sensibilidade às problemáticas dos outros. (...)

Quando a orientação do líder está mais direccionada para a tarefa, ou para a produção, existe uma preocupação com a realização das actividades, valorizando-se os resultados (...). Há uma preocupação excessiva com as tarefas em deterioramento das pessoas que as executam. Isto pode provocar a diminuição da coesão grupal e da satisfação dos liderados. Contudo, esta satisfação poderá aumentar se o líder mostrar aos subordinados o que espera deles. Isto significa que **o efeito sobre a produtividade estará dependente do estilo de liderança para a tarefa**. Assim sendo, uma liderança autoritária terá consequências negativas, ao passo que uma liderança directiva e estruturada terá consequências de produção mais positivas, no sentido que cada um sabe o que se espera dele e isto não lhe é imposto de modo rígido e inflexível.

Da combinação destes dois estilos de liderança, resultam cinco posições:

1. Gerência empobrecida: baixa orientação para a tarefa e baixa orientação para as pessoas (Este tipo de líder deseja apenas permanecer no sistema, reagindo o menos possível) (...);

2. Clube Recreativo: alta orientação para as pessoas e baixa orientação para as tarefas. O líder valoriza muito as atitudes e os sentimentos dos seus subordinados, preocupando-se com o que estes pensam e querendo a aprovação destes. Por isso, apresenta uma postura simpática e disponível, privilegiando, apenas, o convívio e a boa disposição (...). Esta postura cria sérias dificuldades na obtenção de objectivos (...) e provoca também alguma insatisfação visto que não são propostos novos desafios, as pessoas não se sentem realizadas.

3. O homem organizacional: orientado de igual forma para as pessoas e para as tarefas. O líder procura ter um bom relacionamento com os seus subordinados, estando atento ao que eles pensam. É importante, para este líder, ser positivamente avaliado pelos colegas o que faz com que adapte como suas as opiniões que lhe parecem mais acertadas e que interessam à maioria. Em função desta apreciação positiva do grupo, o líder não se expõe muito, tendo relações superficiais com os subordinados. Procura envolver os liderados no trabalho, não exerce muita pressão neles e só lhes exige o que eles permitem. Evita extremos. Planeia o trabalho sem pormenor para promover a iniciativa, a autonomia e a responsabilidade. Cede em alguns aspectos para obter vantagens noutros.

4. Gerência: alta orientação para a tarefa e baixa orientação para as pessoas. O líder quer ser dominador e poderoso, sendo o seu objectivo vencer. É determinado e sente-se realizado quando atinge níveis altos de produção, olhando somente para os resultados. Não valoriza os esforços dos subordinados, atribuindo-lhes culpas quando surgem falhas no sistema.

5. Equipa: alta orientação para a tarefa e alta orientação para as pessoas. O líder acredita na relação existente entre as necessidades de produção da organização e as necessidades dos indivíduos que trabalham essa organização, favorecendo o desejo de auto-realização. Assim, adopta uma postura de motivação para com os subordinados, no sentido destes ambicionarem

elevados padrões de desempenho, promovendo também o trabalho em equipa e a responsabilidade dos sujeitos em que tudo é partilhado (sucessos e fracassos). Estabelece desafios às equipas com objectivos claros a cumprir. Faz as pessoas participarem nas exigências da produção. Reage às falhas e infracções, tirando daí ensinamentos procurando compreender o responsável antes de o punir.”

“A liderança é mais arte do que ciência. Nessa arte, o líder tem de aplicar a sua experiência e o seu bom senso para decidir quando, como, e com quem deve usar cada um dos estilos”

(Estanqueiro, 1992).⁵

2. Motivação nas Equipas

A liderança deve preocupar-se com a motivação dos liderados. De uma forma muito sumária e a propósito da motivação de uma equipa, vale a pena reflectir sobre algumas técnicas e princípios da motivação, que podem ajudar a impulsionar a produtividade e o bom ambiente de uma equipa:

- Conhecer as causas do êxito ou do fracasso de uma tarefa, aumenta a motivação;
- O reconhecimento do sucesso, por parte do líder, é bastante motivador;
- O registo dos progressos aumenta a motivação intrínseca;
- O nível de estimulação dos sujeitos tem de ser doseado: se a estimulação ou o desafio for reduzido, não há promoção de mudança. Já se for um desafio excessivo pode levar a sentimentos de frustração e de ansiedade. Há que dosear o desafio com a competência do sujeito, para que o nível motivacional seja adequado;
- O líder que dá autonomia no trabalho promove a motivação, o sucesso e a auto-estima;
- O ambiente que se desenvolve no contexto laboral poderá ser mais motivador se houver bom ambiente, optimismo e confiança;
- A atmosfera interpessoal influencia o desempenho;
- É importante que a equipa conheça os objectivos que se pretende alcançar;
- Comunicar à equipa os resultados do seu trabalho funciona como um poderoso estímulo;
- **O líder deve mostrar interesse por cada elemento da equipa, de um modo individual e de um modo mais global, como elemento pertencente do grupo;**

⁵ Continuamos a seguir de perto neste capítulo o Manual de Liderança e Gestão de Equipas, Textos de Apoio elaborados pelo Serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia UP, desta feita a páginas 11 a 13, consultado no seguinte link:

<https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>.

- A competição doseada pode ser um bom recurso à motivação, quando usada como jogo de grupo, ou como auto-desafio consigo mesmo;
- Evitar a repreensão pública, o sarcasmo, as comparações para ridicularizar;
- **Há que atender às diferenças individuais na motivação, sendo que uma estratégia pode ser muito eficaz com um sujeito/grupo e muito pouco eficaz com outro.**⁶

3. Competências do líder

O bom líder muda o estilo consoante, entre outras coisas, a competência individual do liderado. Contudo, **as competências do líder vão, também, no sentido de dar *feedback* aos liderados.** É deste modo que se torna necessário elogiar os subordinados pelas tarefas realizadas com sucesso, pelas ideias inovadoras que apresentam, bem como criticá-los de um modo assertivo, objectivo e direccionado para o erro, para que percebam a razão da repreensão.

Será pois necessário que o líder esteja atento aos seus subordinados para, deste modo, os poder incentivar eficazmente.

Deste modo, para que os outros mudem o seu comportamento, é necessário atingi-los no ponto de motivação, tornando interessante o objectivo a alcançar. Sendo o elogio um modo compensador de provocar satisfação imediata, não podemos esquecer que todas as pessoas gostam de ser elogiadas, mesmo as que têm elevada auto-estima e segurança. Quando o elogio vem de um superior hierárquico, obviamente, a satisfação do sujeito aumenta, podendo aumentar também a sua motivação e predisposição para a tarefa e, por consequência, o seu nível de eficácia.

O elogio deve ser concreto, dado no momento certo, e não constantemente, para não cair na vulgaridade: deve ser sincero e honesto.

A crítica tem que existir (se não se criticar, corre-se o risco de que o erro se repita, porque o sujeito irá pensar que tem agido como é esperado) mas tem que ser construtiva e não destrutiva, isto é nunca com o objectivo de menosprezar o outro mas para que o receptor perceba que o resultado obtido não é o mais desejado. Não deve, pois, colocar em causa a capacidade ou dedicação do sujeito, apenas manifestar a discordância em relação à forma como foi realizada a tarefa. A crítica construtiva inclui argumentação, questionamento entre os dois elementos (crítico e criticado) para perceber porque surgiu o erro, reflexão e até algum trabalho em conjunto para perceber o que está mal para poder modificar.

⁶ Adaptação livre retirada do site citado tendo em conta a especificidade das funções dos magistrados: <https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>.

Um aspecto importante da crítica tem a ver com o facto de dever ser feita em privado ou em público. Enquanto os elogios podem ser dados em público, a repreensão deve ser sempre feita em particular, discretamente, de modo que não seja presenciada por outros elementos do grupo.

Não se deve esquecer que mesmo que seja justa, a crítica deixa sempre um sabor amargo (...). Na crítica há que equilibrar a dureza com o erro e a assertividade para com a pessoa que cometeu o erro, de molde a que a pessoa se sinta mal relativamente ao erro, mas não relativamente a si mesma.

Tal como o elogio a crítica tem que ser concreta, objectiva e oportuna e sobretudo justa.

Criticar usando técnicas assertivas:

- Estabelecer uma boa compreensão do processo de decisão
- Tentar resolver o diferendo em privado
- Evitar que os contenciosos se acumulem
- Ser concreto e preciso, descrever os factos
- Fazer uma queixa de cada vez
- Não pedir desculpa, já que ninguém é culpado por ter uma repreensão a fazer
- Evitar afirmações como “sempre” e “nunca”
- Não exigir o impossível
- Realçar o lado positivo
- Sugerir uma solução que tenha em conta as várias partes envolvidas e que seja aceite por todos.⁷

Uma palavra ainda para a **importância da definição de objectivos**.

A teoria da fixação de objectivos, defendida por Edwin Locke e Gary Latham, admite que os gestores podem aumentar a motivação dos colaboradores, através da fixação de objectivos⁸,

⁷ Adaptação livre retirada do site citado, páginas 15 a 18, tendo em conta a especificidade das funções dos magistrados:

<https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>.

⁸ Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017, página 28.

sendo uma teoria que entendemos especialmente adaptável à Gestão de Departamentos nos Tribunais.

Para tal há que definir os objectivos. Uma fórmula interessante define-os na palavra “SMART:

S – Simples;

M – Mensurável;

A – Atingível;

R – Relevante;

T – Temporizado.”⁹

Concordamos com esta fórmula, à qual há que acrescentar o **feedback** sobre a realização de objectivos.

4. Eficácia da Liderança

Há comportamentos que um Coordenador deve ter na sua interacção com o grupo para fomentar a eficácia:

Justiça: é fulcral que o líder seja justo e percebido como tal pelo grupo. A falta de equidade dentro de um grupo leva a sentimentos de descontentamento e desconfiança.

Honestidade: é outra característica muito importante que consiste no líder ser considerado uma pessoa de palavra, que ao prometer, cumpre. Sempre que se criam expectativas no grupo, deve fazer-se tudo para que estas sejam cumpridas.

Modo como lida com as emoções: o comportamento do líder não deve ser exageradamente racional. Há necessidade de emoções para que o grupo esteja activo e determinado. É fundamental saber entusiasmar e incentivar os subordinados.

Assertividade: a resolução dos conflitos e problemas com os elementos que lidera deve ser feita de modo assertivo. A assertividade consiste na verbalização honesta daquilo que sente, sem ser agressivo e sem magoar os sentimentos do receptor. O líder “deve estar preparado para ser contestado e para lidar com isso de uma forma não emocional. Deve encarar todas as situações de possível conflito interpessoal como um desafio ou problema a resolver, nunca como ameaça ao seu poder ou prestígio”

⁹ Fonte: Conferência organizada pelo Centro de estudos Judiciários no âmbito do Curso de Coordenadores de Comarca, sob o tema global Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade Inovação e Modernização, que teve lugar no CEJ, no dia 3 de Julho de 2017, sendo orador o Professor Doutor António Caetano, docente no ISCTE e o Tema: “Avaliação e Gestão do Desempenho “negociação” – apontamentos pessoais recolhidos na aludida conferência.

Quanto ao *feedback*, o líder tem funções de elogiar e de repreender salienta-se de novo, “um líder nunca repreende senão em privado e não perde uma oportunidade de elogiar merecidamente, em publico” .

É também essencial para a liderança o auto-conhecimento. É importante saber-se quais as mais-valias, bem como as limitações.

Motivação: o líder deve saber motivar os seus colaboradores. Para isso deve definir objectivos incentivando o grupo a trabalhar nessa direcção.

Confiança: a confiança é a base da empatia. Gerar empatia impõe um esforço para ouvir os outros, mostrando um interesse genuíno.

Partilhar os méritos: mesmo que a ideia inicial seja do líder, será sempre importante repartir os méritos com aqueles que se esforçaram. As pessoas precisam de saber que são reconhecidas e isso levará ao aumento da coesão do grupo e da motivação para projectos futuros. Mas se algo corre mal será importante que, como líder chama a si mesmo as responsabilidades.¹⁰

IV. Gestão do conflito

1. Noção de conflito

Como refere o Professor Eduardo Simões, “onde há diversidade há conflito”¹¹. Ora, as organizações têm vindo a assumir uma cada vez maior diversidade organizacional pelo que o conflito é muito mais provável do que era antigamente. Daí a importância da gestão de conflitos, noção, aliás, com poucas décadas.

A grande questão é “Estamos preparados para lidar com a conflitualidade de uma forma positiva?”¹²

“O conflito é hoje reconhecido como um dos processos básicos que devem ser geridos nas organizações. Nos livros de comportamento organizacional é quase universal o aparecimento de um capítulo que lhe é dedicado. Do mesmo modo, tornou-se um cliché afirmar que o conflito nas organizações é inevitável e frequente, e que serve funções úteis quando gerido apropriadamente. Os gestores têm referido que despendem cerca de 20% do seu tempo

¹⁰ Adaptação do site:

<https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf> – páginas 21 a 26.

¹¹ Fonte: Conferência organizada pelo Centro de estudos Judiciários no âmbito do Curso de Coordenadores de Comarca, sob o tema global Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade Inovação e Modernização, que teve lugar no CEJ, no dia 3 de Julho de 2017, sendo orador o Professor Doutor Eduardo Simões, docente no ISCTE, e o Tema: “Gestão de conflitos e negociação” para consultar e descarregar neste link:

<https://educast.fcn.pt/vod/clips/g45wk86cc/flash.html>.

¹² Professor Doutor Eduardo Simões, citada em 3.

lidando com alguma forma de conflito (*Thomas, 1992, p. 652, citado por Cunha et al., 2007, p. 517*).¹³

Seguindo o Professor Eduardo Simões, o **conflito** é “um processo em que uma parte tem a percepção de que os seus interesses são opostos ou afectados negativamente por outra parte”.

Então o conflito tem a ver com divergência e com interesses opostos; e tem a ver com a “percepção” – ao ter a ver com a percepção há casos em que percebemos um conflito em que o mesmo não existe.

Vejamos um exemplo que tem tudo a ver com os tribunais

Estou interessado em concorrer a uma vaga num determinado Departamento:

- Suspeito que A está também interessado – conflito real;
- Suspeito que A não vai concorrer (mas pode concorrer?) – conflito latente;
- Suspeito que A é uma ameaça e efectivamente não é – falso conflito.

Note-se que este último ocorre muitas vezes e é muito pernicioso porque vai mudar completamente a minha relação com A, fazendo uma interpretação negativista de todo o comportamento do mesmo só pelo facto de o perceber como uma ameaça.

Além de poderem ser reais ou falsos os conflitos podem ter **natureza**:

- **Intrapessoal** (é o próprio que os deve resolver);
- **Intergupal** (departamento A *versus* departamento B)
- **Interpessoal** (este é o verdadeiro conflito que tem a ver com as diferentes opiniões face à diversidade que já referimos)

É aqui que surge a importância da negociação.

¹³ Citação retirada de “A gestão de conflitos numa organização e consequente satisfação dos colaboradores”, página 25, consultada em <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8865/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

Concordando na íntegra com o Professor Eduardo Simões, **se há mais conflitualidade quem tem posições de liderança tem que ter mais duas grandes competências** (a acrescer às que possua):

- **Competências de gestão de conflitos;**
- **Competências de negociação.**

Sem estas competências não é possível liderar com eficácia, pois “LIDERAR É INFLUENCIAR”.

O líder tem de ser negociador e liderar sem poder exige ainda mais negociação.

Como liderar sem poder e autoridade? “Negociando”

2. Evolução das concepções acerca do conflito

Tradicionalmente os conflitos eram vistos como um mal a evitar a todo e qualquer custo, daí que sempre que surgia era eliminado com base no poder e na autoridade. Pressupunha-se que os conflitos eram resultado de comportamentos de certos indivíduos indesejáveis. Esta era a visão tradicional e bastante limitadora e redutora.

Com a evolução dos estudos, chegou-se à conclusão que o conflito pode ser prejudicial, mas pode também trazer benefícios, possibilitando o surgimento de ideias inovadoras. O desacordo aberto pode levar a uma maior exploração de sentimentos, valores, atitudes e pontos de vista.

Actualmente entende-se que a existência de conflitos é útil para manter a vitalidade das organizações e dos grupos e para as relações interpessoais.

Assim, e de uma forma muito resumida:

- ✓ Perspectiva tradicional: o conflito é nocivo logo deve ser evitado;
- ✓ Perspectiva da Escola das Relações Humanas: o conflito é um processo que ocorre naturalmente na interação social é inevitável e deve ser aceite;
- ✓ Perspectiva Interaccionista: uma organização sem conflitos é provavelmente inerte; os gestores devem lidar com o conflito de forma a evitar que se torne disfuncional. O conflito deve ser gerido, não eliminado; É positivo ou negativo consoante o tipo de conflito e o impacto na organização e nas pessoas envolvidas.

3. Tipos de conflito

- ✓ Conflitos de Relação ou Afectivos (Ex. nem posso olhar para “A”)
- ✓ Conflitos de Tarefa (divergência quanto ao que deve ser feito)
- ✓ Conflitos de Processo (divergência quanto à maneira de chegar a um determinado resultado)

Os Conflitos de Tarefa e de Processo são Conflitos Cognitivos e podem ser funcionais e úteis numa organização. Por isso, quem gere, deve saber ouvir e tirar partido dos mesmos.

Já os Conflitos Afectivos ou de Relação são disfuncionais, não são geríveis devem ser estripados.

Os conflitos funcionais (de tarefa ou de processo) geram:

- Melhoria do desempenho do grupo;
- Melhoria da qualidade das decisões;
- Estimulação da criatividade e inovação;
- E são um meio para resolver problemas.

O conflito disfuncional (de relação ou afectivo) gera :

- Insatisfação;
- Redução de eficácia;
- Comunicação perturbada;
- Redução da coesão grupal (embora este aspecto não seja necessariamente negativo se bem gerido pois um grupo demasiado coeso não traz nada de inovador enquanto a divergência pode propiciar soluções novas).

Segundo estudos efectuados o ideal é manter os conflitos (cognitivos) numa intensidade moderada para ter melhores resultados no Desempenho.

4. Fontes de conflito

De uma forma muito sintética, como o fez o Professor Doutor Eduardo Simões:

- Incompatibilidade e diferenciação;
- Interdependência;
- Sistema de recompensas;
- Incerteza e recursos escassos;
- Ambiguidade e confusão de papéis;
- Responsabilização difusa ou ausente.

Além destas causas, temos igualmente a competitividade, o desejo de êxito, a necessidade de *status*, a luta pelo poder.

No estado actual dos tribunais, a redução de recursos humanos (com as consequentes redistribuições de serviço) e o sistema de avaliação são claramente fonte de conflitos. As inspecções podem ter um papel muito motivador ou completamente desmotivador para pessoas especialmente empenhadas e o conflito também surge pelas comparações que, inevitavelmente, os elementos do grupo fazem.

5. Estilos de gestão do conflito

Existem vários estilos de comportamentos com que uma pessoa ou grupo pode lidar com o conflito.

“Estes estilos denominam-se “estratégias básicas para gerir uma situação em que as partes consideram os seus interesses como incompatíveis” (McIntyre, 2007, p. 299). Para Dimas e colaboradores (2005) as estratégias de gestão de conflitos podem ser definidas aos níveis interpessoal (reações individuais a factos divergentes) e intragrupal (reações de membros de um grupo). Thomas (1976, citado por Dimas et al., 2005) defende a assertividade e a cooperação como as estratégias básicas, as quais dão origem a cinco estilos de gestão de conflitos, nomeadamente:

- Competitividade (assertividade e não cooperação);
- Colaboração (assertividade e cooperação);
- Evitamento (não assertividade e não cooperação);

- Acomodação (não assertividade e cooperação);
- Compromisso (misto de assertividade e de cooperação).

Nesta linha de pensamento, surge também Rahim e Bonoma (1979, citados por Dimas *et al.*, 2005) que distinguem as dimensões “preocupação consigo”, na qual o indivíduo procura satisfazer os seus objectivos e “preocupação com os outros”, na qual o indivíduo procura satisfazer os objectivos dos outros. Estas duas dimensões originam os cinco estilos definidos anteriormente por Thomas (1976, citado por Dimas *et al.*, 2005).

De seguida caracterizam-se os cinco estilos:

1) “Estilo “Integração” tem como finalidade encontrar uma solução benéfica para ambas as partes, através da partilha de informação. Para isso é fundamental que se sigam duas fases (Prein, 1976, citado por Rahim, 1992):

– A fase da confrontação, onde as partes exploram as diferentes formas de perceber o problema, falam abertamente sobre as divergências e procuram as causas dos conflitos;

– E a fase da resolução do problema onde as partes procuram soluções adequadas aos interesses envolvidos;

2) Estilo “Acomodação” tem como finalidade a satisfação dos objectivos de uma parte. Consiste na tentativa de satisfazer os interesses do outro, negligenciando os próprios, a parte que adopta este estilo sai sacrificada e prejudicada;

3) Estilo “Dominar” tem como finalidade a estratégia de ganhar-perder, em que os objectivos de uma parte são considerados prioritários perante os da outra parte, sendo extremamente difícil chegar-se a uma solução mútua;

4) Estilo “Evitamento” tem como finalidade a fuga ou negação do conflito, um meio de adiamento da resolução do conflito ou até um meio de fuga perante uma situação ameaçadora;

5) Estilo “Compromisso” tem como finalidade procurar uma solução aceitável para ambas as partes, sendo que cada uma das partes abdica de algo. Representa a tentativa de satisfazer, moderada, mas incompletamente, os interesses de ambas as partes. Daí pode resultar uma busca parcial de um objectivo.

Evidencia-se, através de vários estudos, que o estilo mais utilizado é a Integração e o menos utilizado é o Evitamento. O estilo Integração é visto como a melhor forma de gerir o conflito construtivamente, estimula a criatividade e beneficia as partes envolvidas. No entanto, existem autores que contrariam esta versão e designam que o melhor estilo a adoptar numas situações pode não ser nas outras, desta forma deve-se analisar as condições para as quais cada estilo é apropriado.

(...) Perante cada tipo de conflito as partes envolvidas vão assumir estratégias, as quais vão orientar a forma como vão lidar com os conflitos, mas à medida que se vai caminhando no sentido da resolução de conflitos estas estratégias poderão mudar, como refere McIntyre (2007, p. 298). “De acordo com a estratégia adoptada e uma vez que começa o conflito, haverá um dos quatro resultados possíveis:

- 1) Uma parte ganha, e o rival perde;
- 2) O rival é que ganha, e a outra parte perde;
- 3) Chega-se a um compromisso e ambas as partes perdem até a um certo ponto para ganharem noutros; e
- 4) Ambas as partes procuram uma solução integrativa em que cada parte acaba por ganhar” (McIntyre, 2007, cita os autores Caetano & Vala, 2002; Rahim, 1991).

De acordo com o resultado obtido no final do conflito, as estratégias que permitem enfrentar um desafio podem ser classificadas em “Ganhar-Perder”, “Perder-Perder” e “Ganhar-Ganhar”.

Ou seja, segundo Almeida (1995), **existem estes três tipos de resoluções ou soluções possíveis para o conflito.**

Na estratégia “Ganhar-Perder”, uma das partes alcança o objectivo pretendido e a outra não, uma das partes é mais poderosa que a outra e através do seu poder impõe-se à outra, ou seja, uma ganha a outra perde. A longo prazo, esta estratégia acaba por enfraquecer a autoridade e pode criar sentimentos de vingança ou ressentimentos, produzindo maus resultados. Por exemplo, na parte que ganha existe um sentimento de vitória, um reforço da autoestima, na parte que perde cria-se um sentimento de contrariedade. Por conseguinte, podem ficar com ressentimentos relativamente ao resultado alcançado, e poder influenciar ou dificultar as futuras negociações (Chiavenato, 1999; Caetano; Vala, 2002, citados por Beck, 2009, p. 23).

Na “Perder-Perder”, os indivíduos em conflito estão mais empenhados em impedir que o outro ganhe do que em encontrar uma solução eficaz para o problema. Pode haver cedência entre as partes e a resolução final não está de acordo com nenhuma das posições. Nenhuma das partes envolvidas no conflito é beneficiada quando se recorre a esta estratégia, logo nenhuma se pode considerar vencedora.

Por último, a estratégia “Ganhar-Ganhar” implica que as partes envolvidas confrontem os seus pontos de vista e estejam dispostas a resolver as suas diferenças. Deve permanecer uma comunicação aberta, tal como a sensibilidade quer em relação às diferenças como às semelhanças, uma atitude de confiança, tal como uma complementaridade de esforços nas resoluções das questões. Ou seja, procura-se em conjunto identificar as melhores hipóteses para solucionar o conflito e atingir os objectivos de ambas as partes. Esta técnica permite criar

um clima de confiança, de compreensão e de respeito mútuo entre todas as partes implicadas no conflito. “¹⁴

Na minha opinião, se é certo que os estilos advêm da individualidade de cada um - e não há propriamente um bom ou mau – o que um líder tem que fazer é procurar conhecer e perceber o melhor possível o grupo e a estratégia a utilizar será de forma adequada e deliberada escolher o estilo certo para uma determinada situação, fazendo imperar sempre o respeito mútuo, única forma de garantir o sucesso na resolução de conflitos.

Evoluir em termos de estilo de gestão de conflitos é deixar de ser prisioneiro do “meu” estilo e passar a ser o decisor da minha estratégia – Flexibilidade é fundamental.

Estudos efectuados revelam que o relacionamento hierárquico condiciona o estilo utilizado pela pessoa envolvida no conflito.

“Rahim (1986), num estudo junto de 1219 gestores, revelou que estes últimos utilizavam predominantemente o estilo de integração com os seus subordinados, o estilo de acomodação com os seus chefes e o estilo de concessão mútua com os seus colegas.”¹⁵ - o que nos parece muito interessante numa carreira hierarquizada como a do Ministério Público.

A gestão do conflito pode ser feita mediante alterações nas atitudes e nos comportamentos dos indivíduos da organização ou na estrutura da mesma.

– Ao nível das atitudes o gestor pode mudar percepções (através da gestão da cultura); salientar as diferenças ou semelhanças entre grupos; redefinir interesses (introduzindo objectivos de nível superior aos dos elementos em conflito); introduzir novos padrões de cooperação ou de competição; modificar sentimentos, estereótipos e processos de percepção da realidade.

– Ao nível dos comportamentos, o gestor pode manipular padrões de recompensa e punição; treinar os indivíduos para reconhecer e lidar com o conflito (ensinando capacidades de negociação, de cooperação e de trabalho em equipa) e introduzir um moderador.

– Ao nível da estrutura, o gestor pode redefinir papéis, funções e interdependências; criar regras para resolução ou mediação de conflitos; criar novos mecanismos de coordenação e de interface; estabelecer grupos de consulta, para antecipar o conflito e estabelecer grupos de participação, para formalizar o conflito.

A gestão de conflitos consiste assim na escolha e implementação de estratégias mais adequadas para se lidar com cada tipo de situação conflituosa.¹⁶

¹⁴ Citação retirada de “A gestão de conflitos numa organização e consequente satisfação dos colaboradores”, páginas 41-44, consultada em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8865/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

¹⁵ Citação retirada de “A gestão de conflitos numa organização e consequente satisfação dos colaboradores”, página 46 consultada em <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8865/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

¹⁶ Continuando a seguir a tese de doutoramento citada “A gestão de conflitos numa organização e consequente satisfação dos colaboradores”, páginas 57-58, consultada em:

6. Comunicar e resolver o conflito

Um aspecto essencial na função do gestor perante o conflito é a sua capacidade de percebê-lo a tempo suficiente para agir no sentido de geri-lo, de resolver o problema.

Assim tem que rapidamente:

- Identificar a natureza do conflito (saber fazer as perguntas certas);
- Separar as pessoas dos problemas
- Procurar transformar a oposição num problema a resolver em comum
- Tomar consciência das diferenças e ser capaz de as analisar

As competências de comunicação são essenciais

Criar um clima numa equipa onde há possibilidade de as pessoas se puderem expor sem se sentir ameaçadas na sua intimidade; Partilhar com os outros as suas dificuldades pessoais melhora o ambiente e atenua os conflitos.

V. Importância da comunicação

Segundo Manuel Mações¹⁷, os gestores gastam pelo menos 80% do seu dia de trabalho a comunicar com os outros, o que equivale a dizer que 45 minutos de cada hora de trabalho do gestor são gastos ao telefone, em reuniões, a comunicar directamente ou conversando informalmente com os outros.

Seguindo de perto o mesmo autor, a comunicação está sempre presente em todas as funções do gestor. Assim:

- Quando desempenham a função de planeamento, obtêm informação, escrevem relatórios e reúnem com os outros gestores para formular um plano de trabalho;
- Quando lideram, comunicam para partilhar a visão do que a organização deve ser e motivam os colaboradores para atingir os objectivos;
- Quando organizam, obtêm informação sobre o estado da organização e comunicam eventuais alterações à estrutura existente.

<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8865/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

¹⁷ Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017, página 73.

Como refere, o mesmo autor, “há dois elementos essenciais no processo de comunicação (...): o **emissor** e o **receptor**. A comunicação inicia-se com o emissor, que é alguém que deseja transmitir uma ideia ou expressar um sentimento a outrem. O receptor é a pessoa a quem a mensagem é enviada. O emissor **codifica** a ideia recorrendo a símbolos com os quais compõe uma mensagem (...). A mensagem é enviada através de um canal (...) - relatório, correio electrónico, encontro face a face. O receptor **descodifica** os símbolos para interpretar o significado da mensagem. A codificação e descodificação podem ser fontes potenciais de erros de comunicação, porque os conhecimentos e as atitudes dos intervenientes podem funcionar como filtros e criarem ruído quando se interpreta o significado dos símbolos. Finalmente, o *feedback* ocorre quando o receptor responde à comunicação do emissor com uma mensagem de retorno. O *feedback* é uma preciosa ajuda para uma comunicação efectiva, porque capacita o emissor a determinar se o receptor interpretou correctamente a mensagem. Sem *feedback* não há comunicação. Finalmente, o **ruído** refere-se a qualquer elemento físico ou emocional, que afecta ou perturba qualquer etapa do processo de comunicação.”¹⁸

Ainda segundo o autor citado, a codificação de mensagens pode ser **verbal** – falada ou escrita ou **não-verbal** – linguagem corporal, gestos, postura, entoação, contacto. As comunicações não-verbais ocorrem predominantemente face a face e são um importante meio de comunicação se complementarem e apoiarem as mensagens verbais. É fundamental que o gestor esteja atento quer ao seu comportamento não-verbal quando comunica quer ao dos seus pares, subordinados quer aos superiores.

Por último, o **rumor** “é uma rede de comunicação informal ao longo da qual as informações não oficiais fluem rapidamente mesmo que não sejam verdadeiras. Os rumores, especialmente se não verdadeiros, podem ser perigosos e prejudiciais à organização. Devem ser combatidos com informações oficiais divulgadas através dos canais formais de comunicação da organização.”¹⁹

Resumindo, e seguindo de perto o mesmo autor²⁰ **os Gestores devem desenvolver um conjunto de capacidades de comunicação:**

Como Emissores:

- Enviar mensagens claras e completas;
- Em símbolos que o receptor entenda;
- Seleccionando um meio adequado de transmissão;
- Assegurando mecanismos de *feedback*.

¹⁸ Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017, página 75.

¹⁹ Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017, página 78.

²⁰ Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017, páginas 80 e 81.

Como Receptores:

- Prestar atenção ao que lhe é enviado como mensagem;
- Ser bom ouvinte;
- Criar empatia;
- Compreender os estilos de linguagem dos emissores.

Por melhores que sejam as estratégias, as decisões ou os estilos de liderança não produzirão quaisquer efeitos práticos se não forem devidamente comunicados aos membros da organização.

VI. Conclusões

Sobrevirá o direito à gestão?

A resposta inequívoca é sim, sempre no pleno respeito da autonomia dos magistrados. Para tal é fundamental que exista formação sobre gestão e liderança, tanto mais que a liderança é uma competência a ser trabalhada e exercida e não algo de inato.

É importante perceber que há vários estilos de liderança e que mediante uma situação específica o líder deve adoptar o estilo mais eficaz às vicissitudes da equipa.

De qualquer forma uma liderança directiva e estruturada virada para a tarefa terá melhores efeitos sobre a produtividade.

Motivar é fundamental e depende de inúmeras técnicas.

Crucial é o líder mostrar interesse por cada elemento da equipa de um modo individual e de um modo mais global, nunca descurando as diferenças individuais na motivação.

Há comportamentos que fomentam a eficácia de um grupo e os mesmos devem ser trabalhados – a percepção pelo grupo de que o líder é justo, pessoa de palavra, que sabe entusiasmar e incentivar, que motiva os colaboradores, que gera empatia e que partilha os méritos com aqueles que se esforçaram, serão alguns exemplos.

Estamos preparados para lidar com a conflitualidade de uma forma positiva?

A resposta é sim, e senão estivermos temos que nos preparar, porque o conflito tende a aumentar.

Se há mais conflitualidade quem tem posições de liderança tem que ter mais duas grandes competências (a acrescer às que possua): competências de gestão de conflitos e competências de negociação.

Existem fórmulas ideais de resolução de conflitos?

No meu entender, não existe uma fórmula ideal de resolução de conflitos, o importante é fazer o mais rapidamente possível o diagnóstico do mesmo para o poder enfrentar e resolver de forma adequada.

O comportamento agressivo nunca é favorável, o estabelecimento de relações de confiança mútua é sempre fundamental.

Uma comunicação aberta entre as partes, na qual revelem os seus interesses e problemas e procurem em conjunto alternativas que permitam alcançar benefícios mútuos é, na maioria dos casos, a estratégia mais eficaz.

Revela-se crucial conhecer e perceber o melhor possível o grupo e os indivíduos que o compõem de forma a escolher o estilo certo para a resolução do conflito.

Este conhecimento não pode ser superficial exige empatia, isto é, capacidade de tentar compreender os sentimentos e emoções do outro, sabendo colocar-se no lugar deles.

Um Coordenador/Gestor não deve apenas ter conhecimentos, qualificações e experiência profissional. As capacidades emocionais como autocontrolo, empatia, auto-estima, afabilidade, auto-motivação, flexibilidade e outros traços que facilitem os relacionamentos interpessoais são fundamentais.

No estado actual que se vive nos tribunais face à escassez enorme de recursos humanos que implica cada vez mais serviço para os que restam – e a escassez de recursos é uma fonte de conflitos – no meu entender o traço fundamental do coordenador é dar o exemplo, ser equitativo e elogiar (se for caso disso).

Vivi isso várias vezes ao longo do último ano. Quando o Coordenador diz: “perante a falta de “A” eu só posso ajudar nestes moldes” é difícil a equipa não “aceitar” (psicologicamente e não como ordem) que tem que contribuir também para a resolução do problema; quanto à equidade, a percepção que tenho é que a grande preocupação das pessoas não é tanto o trabalhar mais mas haver quem trabalhe menos – resolvi grande parte dos conflitos num determinado grupo quando efectuei escalas e divulguei o exacto número de vezes em que alguém entrava em substituições – afinal o problema, além da óbvia sobrecarga de trabalho, era o receio (que vem dos tais rumores de que falei há pouco e que têm que ser rapidamente combatidos) de estarem a trabalhar mais que outros.

Quanto ao elogio, é óbvio que seja verbalmente ou mesmo numa Ordem de Serviço em que se altera a realidade existente para uma outra em que mais serviço será distribuído aos membros

do grupo, não custa nada enaltecer o esforço acrescido que todos vão ter e o referir a sua audição e aceitação prévia da mesma – mostra que houve negociação e o respeito pelo trabalho individual de cada um. Ainda quanto ao elogio, diria apenas que, no meu entender, o líder elogia em público e critica em privado.

O papel da comunicação é fundamental. Por melhores que sejam as estratégias, as decisões ou os estilos de liderança não produzirão quaisquer efeitos práticos se não forem devidamente comunicados aos membros da organização. Criar um clima numa equipa onde há possibilidade de as pessoas se exporem sem se sentir ameaçadas na sua intimidade, partilhar com os outros as suas dificuldades pessoais, melhora o ambiente e atenua os conflitos.

V. Bibliografia

- Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017.
- Fraga, L. A. (1993). Liderar e Negociar Conflitos – Transforme os conflitos numa cooperação através das negociações e de uma boa liderança. Guias Interactivos de Gestão. Mem Martins: Edições Cetop.
- Gestão de conflitos e gestão de *stress* - trabalho efectuado por José Paulo Henriques e Paulo Sérgio Santos, baseado no capítulo "Conflict and Stress Management" do livro "Management", consultado <https://student.dei.uc.pt/jpdias/gestao/Stress/>.
- Conceito de Organização. Apresentação do conceito /significado de organização – conceitos fundamentais relacionados e principais tipos de organizações; tipos de organizações, autor Paulo Nunes, consultado em <http://know.net/cienceconempr/gestao/organizacao/>.
- Manual de Liderança e Gestão de Equipas, Textos de Apoio elaborados pelo Serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia UP, páginas 8 e 9, consultado no seguinte *link*:
<https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>.
- Módulo GESTÃO DOS TRIBUNAIS E GESTÃO PROCESSUAL CURSO DE DIRECÇÃO DE COMARCA Centro de Estudos Judiciários – 2013/2014, Apresentação_Gestão_Tribunais.pdf, para consultar e descarregar neste link:
file:///C:/Users/MP00686/Downloads/Apresentacao_Gestao_Tribunais.pdf, páginas 8, 9 e 10.
- Conferência organizada pelo Centro de estudos Judiciários no âmbito do Curso de Coordenadores de Comarca, sob o tema global Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade Inovação e Modernização, que teve lugar no CEJ, no dia 3 de Julho de 2017, sendo orador o Professor Doutor António Caetano, docente no ISCTE e o Tema: “Avaliação e Gestão do Desempenho “negociação” – apontamentos pessoais recolhidos na aludida conferência”.

- Conferência organizada pelo Centro de estudos Judiciários no âmbito do Curso de Coordenadores de Comarca, sob o tema global Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade Inovação e Modernização, que teve lugar no CEJ, no dia 3 de Julho de 2017, sendo orador o Professor Doutor Eduardo Simões, docente no ISCTE, e o Tema: “Gestão de conflitos e negociação” para consultar e descarregar neste link:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk86cc/flash.html>.



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

4. Coordenação setorial no Ministério Público: contributo para uma definição sistémico-funcional

Jorge Manuel Almeida dos Reis Bravo



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

4. COORDENAÇÃO SETORIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO: CONTRIBUTO PARA UMA DEFINIÇÃO SISTÉMICO-FUNCIONAL

Jorge Manuel Almeida dos Reis Bravo*

Resumo

Palavras-chave

Siglário e abreviaturas

Introdução

1. A figura de Procurador da República coordenador setorial face aos princípios da autonomia e da hierarquia do Ministério Público
2. Enquadramento normativo: pressupostos e conteúdo funcional
3. O caso especial da coordenação setorial dos DIAP's de Comarcas fora das sedes de Procuradorias-Gerais Distritais
4. Conclusões
5. Anexos:
 - Bibliografia
 - Orientação n.º 1/2014 PGR

Resumo

No presente trabalho são debatidas algumas questões derivadas das implicações da inserção sistémico-institucional da coordenação setorial do Ministério Público no contexto da configuração da nova orgânica do sistema judiciário (Reforma do Sistema Judiciário de 2014).

Na nova orgânica judiciária o polimorfismo característico do Ministério Público cruza-se com o princípio da especialização material das áreas de jurisdição, pelo que importa perscrutar quais as eventuais consequências dessa nova situação. Distinguindo-se hoje claramente as áreas de representação do MP junto das instâncias judiciais e os departamentos de investigação e ação penal, procuraremos debater em que medida a especialização das áreas de jurisdição e das unidades orgânicas próprias do MP é suscetível de influenciar ou caracterizar os requisitos, a natureza e o conteúdo funcional da figura do Procurador da República com funções de coordenação setorial.

Dentro do feixe de questões sobre as quais julgamos oportuno refletir estará a porventura ainda pouco discutida natureza da coordenação setorial enquanto uma atividade de coadjuvação da coordenação (geral), como uma sub-coordenação ou como uma delegação de poderes de coordenação.

* Procurador da República.

Palavras-chave

Procurador da República; coordenação setorial do Ministério Público; coadjuvação, sub-coordenação; estrutura orgânica; hierarquia; autonomia; Reforma Judiciária de 2014; (re)organização judiciária e do Ministério Público.

Siglário e abreviaturas

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

CPCJ's – Comissão(ões) de Proteção de Crianças e Jovens

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DIAP('s) – Departamento(s) de Investigação e Ação Penal

EMP – Estatuto do Ministério Público

LOSJ – Lei Orgânica do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26.08, rectificada pela Retificação n.º 42/2013, de 24.10 e alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22.12)

MP – Ministério Público

OPC – Órgão(s) de Polícia Criminal PGA – Procurador(a)-Geral Adjunto(a)

PGD – Procuradoria(s)-Geral(ais) Distrital(ais) ou Procurador(a)-Geral Distrital

PGR – Procurador(ia)-Geral da República, Procurador(a)-Geral da República

PR – Procurador(a) da República

PRCS – Procurador(a) da República (com funções de) coordenação setorial

ROFTJ – Regulamento de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Dec.-Lei n.º 49/2014 de 27.03).

A totalidade é, ao mesmo tempo, verdade e não-verdade, e a complexidade é isso: a junção de conceitos que lutam entre si.

Edgar Morin

Introdução

Em 1995, CUNHA RODRIGUES, então Procurador-Geral da República, vaticinara que «[a] delicada articulação entre as garantias de liberdade e de segurança, a mediatização da justiça, o modo como, nas modernas sociedades, se procura exorcizar os medos e as angústias através de um pretense domínio dos acontecimentos em que é frequente a tentativa de usurpação de funções do Estado, o movimento de neocriminalização em áreas de poder e autoridade, tudo isto perspetiva um aumento da complexidade na administração da justiça»¹.

Esse prognóstico foi sendo gradualmente confirmado, motivando um simultâneo percurso de análise e reflexão de política legislativa no sentido de se encontrar respostas para as exigências contemporâneas potenciadas pelas mudanças de paradigmas sócio-económicos e geo-demográficos.

Nos anos que precederam 2014 era consensual a noção de que um sistema judiciário matricialmente novecentista deixara de corresponder às necessidades e exigências contemporâneas da comunidade, dos cidadãos e de organizações (empresariais e de outro tipo). Tal perceção foi acentuada pela coexistência das desatualizadas e rígidas estruturas judiciárias e as unidades “experimentais” da Reforma Judiciária introduzida pela Lei n.º 52/2008, de 28.08, com a implantação das Comarcas-piloto do Alentejo Litoral, Grande Lisboa Noroeste e Baixo Vouga.

Por isso, a preparação de um *novo Mapa Judiciário*, precipitada também como um dos vetores da solução do quadro de emergência financeira do Estado, gerou justificada expectativa por parte dos profissionais e das comunidades, esperando-se uma redefinição de princípios orientadores das estruturas e das práticas.

Todavia, o que se operou em setembro de 2014 foi, no sentido rigoroso da expressão, uma *Reforma do Sistema Judiciário*² e não uma “Reforma da Justiça”³. Melhor, tratou-se de uma reforma do aparelho judiciário de 1.ª instância, limitando-se as poucas alterações introduzidas em diplomas de cariz processual a meras adaptações terminológicas para coincidirem com as novas realidades estruturais orgânicas (correspondentes à nova nomenclatura), sem que tenha havido, concomitantemente, qualquer alteração substancial dos principais regimes jurídicos materiais e dos códigos e diplomas adjetivos vigentes.

¹ «Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público», Lugares do Direito, Coimbra Ed., Coimbra, 1999, p. 307.

² Com a aplicação no terreno do complexo legislativo decorrente da Lei n.º 62/2013, de 26.08 (Lei Orgânica do Sistema Judiciário) e do seu regulamento, o Dec.-Lei n.º 49/2014, de 27.03 e demais diplomas complementares.

³ Os propósitos subjacentes à projetada reforma do sistema judiciário (de 1.ª instância) resultaram sempre de uma marcada preocupação de eficiência económica, dramaticamente acentuada pela situação de emergência económico-financeira do Estado que motivou a celebração do MoU (*Memorandum of Understanding*) com a «troika» de parceiros, em que sempre se circunscreveu a questão da reconversão do sistema judiciário a uma redefinição da «Organização Judiciária», e não do sistema jurídico (ou de partes do mesmo).

As alterações introduzidas nas estruturas e unidades da nova organização tiveram natural impacto na reformulação das estruturas orgânicas próprias do MP, face às implicações da especialização e, sobretudo, da expansão dos DIAP's, com o progressivo alastramento a praticamente todo o território judiciário. A modificação da organização interna do MP implicou que se refletisse sobre a forma de articulação hierárquica e, especialmente a dos seus graus intermédios.

A tentativa de contribuir para o esclarecimento ou clarificação da natureza e conteúdo funcional do cargo de Procurador da República Coordenador Setorial surge enquadrada nesse contexto, a propósito da reconfiguração operada pela Reforma Judiciária de 2014, mas não será uma tarefa acabada. Será porventura ociosa, mas é, estamos em crer, uma tarefa reclamada face a algumas incertezas potenciadas pela escassez de habilitação normativa da figura em apreço.

Na verdade, a procura de fundamentação da sua plena admissibilidade demanda a convocação dos princípios e normas constitucionais, do Estatuto do Ministério Público, da Lei de Organização do Sistema Judiciário e mesmo de outros diplomas de índole adjetiva e regulamentar.

Se aquela escassa habilitação normativa da figura do Procurador da República Coordenador Setorial consiste num *handicap* para fundamentar ou legitimar a sua admissibilidade, por outro lado, permite articular alguns princípios enformadores da estrutura orgânica do MP e normas constitucionais, estatutárias, legais e regulamentares, que certamente não conduzirão a soluções unânimes ou consensuais. Em todo o caso, preconizamos uma abordagem da função à luz dos princípios da autonomia, da hierarquia e responsabilidade da magistratura do MP, em contraponto com a inserção institucional do órgão de justiça que é o Ministério Público⁴.

Não estamos seguros da aceitabilidade das nossas proposições, mas procurámos caracterizar a figura do PRCS, enquadrando-a de acordo com as derivações de tais enunciados e face ao que

⁴ O Ministério Público está hoje organizado como uma magistratura processualmente autónoma em dois sentidos: no da não ingerência do poder político no exercício concreto da ação penal e na conceção do Ministério Público como magistratura própria, orientada por um princípio da separação e paralelismo relativamente à magistratura judicial. Esta conceção é reafirmada em vários locais de diversos diplomas legais, como no CPP, p. ex. ao estatuir sobre o princípio de objetividade (art. 53.º), na aplicação aos magistrados do Ministério Público das disposições relativas a impedimentos, recusas e escusas do Juiz (art. 54.º), na obrigação do Ministério Público investigar *à charge* e *à décharge* (art. 262.º), na exclusão do Ministério Público das regras sobre conduta de advogados e defensores (art. 326.º) e no reconhecimento de legitimidade para recorrer no exclusivo interesse do arguido (art. 401.º).

Encontrado o conceito de órgão de justiça como aquele que melhor exprime a posição do institucional do Ministério Público no processo penal e também a sua natureza, ficam por equacionar os problemas de qualificação que resultam de outras atribuições que, não sendo tão determinantes, têm, pela sua variedade e polimorfismo (intervenção em áreas materiais como as da Família e da Criança, Cível, Laboral, Comércio e Insolvencial, Administrativa e Fiscal) um potencial considerável de identificação. Se percorrermos estas atribuições, acabaremos por concluir que todas se reconduzem à realização da justiça ou à promoção e defesa da legalidade e, em qualquer caso, através de uma forma vinculada e sujeita a regras estritas de estatuto.

Concluiremos, assim, no sentido de que o Ministério Público é um órgão de justiça, integrado com autonomia no poder judicial, embora dotado de atribuições que não são materialmente jurisdicionais nem se confinam às exercidas pelos tribunais. Assim o têm caracterizado maioritariamente a doutrina nacional e a jurisprudência estabilizada do TC (cfr. entre outros, FIGUEIREDO DIAS, «O dever de obediência hierárquica e a posição do Ministério Público no Processo Penal - anotação ao Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de Junho de 1972», RLJ, Ano 106.º, n.º 3580, 01.10.1973, pp. 271 ss. e AcTC de 30.03.1993; relator: Cons. Monteiro Dinis).

julgamos serem as exigências impostas pelas necessidades (prementes ou urgentes) de gestão processual num cenário de generalizada carência de meios e de recursos humanos, de forma a concretizar o estatuto de uma figura que não sendo exatamente nova ou inédita na estrutura orgânica do MP nacional, assume – ou pode assumir – novas conformações ou características.

Mas as incertezas e dificuldades de compreensão desta nova figura, após o processo de reconfiguração judiciária de 2014 (Novo Mapa Judiciário de 2014), assume maior densidade num quadro normativo em cuja arquitetura as novas leis conformadoras do sistema judiciário se tiveram de articular com os Estatutos vigentes das magistraturas, designadamente com o EMP, moldado para um cenário diferente. Tendo elaborado estas linhas antes de se conhecer a versão final (publicada) de um novo Estatuto do MP, ter-se-á de levar em conta essa realidade, potenciadora de algumas ambiguidades, equívocos e hesitações de fundo, face ao desconhecimento das implicações que o novo Estatuto pode importar para a abordagem das questões aqui tratadas⁵. No momento em que as escrevemos, porém, assume-se como estando em vigor o complexo normativo do EMP, e é partindo desse pressuposto que passamos a desenvolver os pontos de abordagem seguintes.

1. A figura de Procurador da República Coordenador Setorial face aos princípios da autonomia e da hierarquia do Ministério Público

⁵ No momento em que se escrevem as precedentes linhas, acedemos a um documento de trabalho de ante-projeto de EMP (de 07.07.2017), em debate público, de acordo com o qual a função de Procurador da República Coordenador Setorial se estrutura como ali previsto no art. 63.º (competência):

«1 - Os magistrados coordenadores da Comarca podem propor ao Conselho Superior do Ministério Público, a nomeação de entre os Procuradores-gerais-adjuntos e Procuradores da República na Comarca, de magistrados que, para além das funções que lhe estão atribuídas, assegurem a coordenação sectorial de áreas de intervenção material do Ministério Público.

2 - Os magistrados referidos no número anterior designam-se por coordenadores setoriais.

3 - A coordenação sectorial consiste na coadjuvação do magistrado coordenador de Comarca, competindo-lhe:

a) Dinamizar e criar boas práticas de intervenção na área de especialização respetiva e assegurar a articulação com os gabinetes de coordenação nacional previstos no artigo 52.º;

b) Estabelecer a articulação com os coordenadores sectoriais da mesma área de especialização ou de áreas conexas, visando a abordagem intra-sistémica da atuação dos magistrados do Ministério Público;

c) Assegurar a articulação com entidades públicas e órgãos de polícia criminal;

4 - Os coordenadores setoriais podem beneficiar de redução de serviço a decidir pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do magistrado coordenador de Comarca».

Uma versão anterior do documento previa (no projeto do art. 73.º) que o conteúdo funcional fosse mais amplo, consistindo a coordenação setorial «(...) na coadjuvação do magistrado coordenador de Comarca mediante a apresentação de propostas que visem: a) Aperfeiçoar a articulação das diferentes estruturas do Ministério Público, designadamente, quanto às redes e aos Gabinetes previsto no art.º 52.º, bem como quanto às unidades que intervêm noutras áreas ou fases processuais, com o objetivo de obter ganhos de operacionalidade ou eficácia; b) A articulação com entidades públicas e órgãos de polícia criminal; e c) Melhorar o funcionamento dos serviços» (n.º 3). Um projetado n.º 5 preconizava que «5 – O coordenador da Comarca pode delegar nos coordenadores setoriais, nomeadamente, a representação externa da procuradoria bem como a articulação prevista na alínea b) do n.º 3».

Por outro lado, naquele mesmo documento prevê-se o cargo de Procurador coordenador setorial de zona na área de jurisdição administrativa e fiscal, no art. 81.º, matéria subtraída à incidência da nossa abordagem.

Por último, no art. 153.º do referido documento é ainda prevista a função de Procurador coordenador setorial e de director dos DIAP's das Comarcas que não sejam sede de Procuradorias-Gerais Distritais, sendo que a direção dos DIAP's nestas últimas se encontra prevista no art. 149.º, sendo reservada apenas a PGA's nomeados pelo CSMP mediante proposta do PGR, matéria da qual nos ocuparemos mais detalhadamente em 3.

O art. 202.º, n.º 1, da CRP estabelece que «Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo». Todavia, logo no dispositivo seguinte acrescenta que «Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei».

No tocante ao Ministério Público, a Constituição contempla tão só duas disposições, não deixando de, no art. 219.º, n.º 2, se esclarecer que «O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei», sendo a característica da autonomia do MP perspetivada como análoga à da independência da magistratura judicial.

A questão da (falta de) legitimidade da magistratura do Ministério Público tem sido quase invariavelmente associada à crítica que consiste na carência (ou inexistência) de instâncias de controlo e responsabilização dos seus membros – quer em termos institucionais quer em termos disciplinares –, muito mais do que em questionar o fundamento e a natureza da legitimação desta magistratura⁶.

Na verdade, parece-nos dispensável lembrar que a sede do fundamento legitimador da atuação do Ministério Público há de encontrar-se na Lei fundamental e no estatuto concretizador dos preceitos constitucionais.

Contudo, nem por isso se deverá confundir legitimidade institucional com legitimidade funcional: enquanto aquela está conexas com o fundamento de legitimação originária da atuação da magistratura, considerada como instituição (que não como corporação), esta é apenas reportada ao acerto e adequação técnico-jurídicos da fundamentação de despachos concretos dos magistrados, i. e., tem como critério a conformidade à constituição e à lei de determinado ato processual.

O problema da legitimação do MP não pode, também, ser dissociado do processo e forma de nomeação e composição dos membros do órgão de cúpula e de gestão desta magistratura, ao ver-se ali presentes apenas os representantes da Assembleia da República como os únicos que estariam dotados de uma característica de representatividade democrática direta⁷.

Deveremos, no entanto, fazer notar que existem e nos parecem suficientes os mecanismos e instâncias formais (para não aludir às informais e mediáticas) de controlo da magistratura do Ministério Público: a ação do Juiz (a atividade jurisdicional *stricto sensu*, numa ótica garantística de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e das organizações), as próprias partes, representadas ou não por mandatários judiciais, as pessoas e entidades a que se deve

⁶ O que inexoravelmente deriva para uma discussão, algo inconsequente – e da qual nos distanciamos –, sobre a possibilidade de conceber e edificar um modelo de Ministério Público politicamente legitimado, no sentido circunstancial ou conjuntural, em termos organizacionais ou da condução dos processos.

⁷ A este propósito, cremos ser desnecessário lembrar que diversos membros de órgãos políticos colegiais e unipessoais – designadamente os membros do governo central, dos governos regionais, os Representantes da República – não são, no nosso ordenamento político-constitucional, eleitos e nem por isso é questionada a sua legitimidade (democrática) institucional. Por outro lado, o Tribunal Constitucional, que se pode considerar o «fecho da abóbada» do nosso sistema judiciário, tem uma composição parcial cuja legitimidade deriva da articulação de tendências políticas com assento parlamentar, sendo os restantes membros designados por cooptação entre os seus pares, sem que tal situação cause qualquer tipo de reserva aos mesmos críticos da falta de controlo das magistraturas.

estatutariamente representar, a hierarquia, os tribunais de recurso, o CSMP e os serviços de inspeção.

Tem-se ainda apontado o processo de nomeação do Procurador-Geral da República como uma forma de caucionar e emprestar ao órgão de cúpula da magistratura do Ministério Público uma específica legitimação democrática da mesma (conferida pelo Presidente da República em consonância com o Chefe do Executivo), enquanto órgão constitucionalmente encarregue de «defender a legalidade democrática», perspetiva que se nos afigura algo insatisfatória⁸. A pretexto de se obviar à recuada corporativização do Conselho Superior do Ministério Público, tem sido alvitrada a tese da necessidade de os membros magistrados de tal órgão deverem ali ficar em minoria. Crê-se que a solução seria redutora e simplificadora se, por exemplo, viessem a ser substituídos por personalidades designadas pelo Ministro da Justiça. Aliás, só se compreende a composição do Conselho por duas personalidades indicadas pelo Ministro da Justiça numa perspetiva de representação dos pontos de vista do Ministro da Justiça, no tocante ao acompanhamento de questões atinentes à participação do Ministério Público na execução da política criminal definida pelo executivo, não tendo sequer previsão constitucional o seu assento em tal órgão⁹. Propendemos, portanto, a concluir não ser aqui que se deverá pretender situar a sede da legitimação da magistratura do Ministério Público.

Concorda-se, assim, com LABORINHO LÚCIO quando refere que «[o] Ministério Público, enquanto titular da ação penal, assume não só a direção técnica e substantiva do inquérito, como a gestão da política criminal positiva concreta, reivindicando para si a posição principal na dinâmica do processo de consenso que constitui hoje pedra angular do sistema jurídico-penal»¹⁰.

Ponto é que, subjacente a tal asserção, não se abriguem pretensões de, a pretexto da «outorga de tais poderes» ao MP, se vir a reclamar a «tutela e domínio» deste relativamente ao executivo, órgão, por definição e natureza, encarregue de definir e executar (apenas) administrativamente o programa político-criminal. Mesmo que se não tivesse um particular receio dos riscos que tais visões acarretariam no que toca à imparcialidade e isenção no exercício concreto das funções do MP, enquanto órgão titular da investigação e ação penal, e encarregue de auxiliar o tribunal na busca da verdade e na realização do direito, ter-se-ia de rejeitar lógica e energicamente tais tentações, por contrariarem clamorosamente o estatuto constitucional e legal do MP.

A legitimidade institucional da magistratura do Ministério Público deverá buscar-se, por isso, em nosso modesto entendimento – sem embargo de o provimento e nomeação dos seus membros obedecer a uma criteriosa e transparente disciplina de concurso e escrutínio público

⁸ Com efeito, como se sabe e *supra* já se deixou intuir, o Governo, *de per se*, não reveste nenhuma legitimação democrática originária pelo que, através do seu Chefe (o Primeiro Ministro), seria insuscetível a (co)atribuição de uma específica legitimidade democrática ao Procurador-Geral da República. Por outro lado, a nomeação para o CSMP de personalidades designadas pelo Ministro da Justiça, não confere *ipso facto* a esse órgão qualquer especial legitimidade ou representatividade democrática.

⁹ Apenas previsto no art. 15.º, n.º 2, al. g) do EMP.

¹⁰ «Sujeitos do Processo Penal», *Jornadas de Direito Processual Penal - O Novo Código de Processo Penal*, Liv. Almedina, Coimbra, 1991, p. 53.

–, num mandato constitucional e (derivadamente) estatutário de representação e defesa de interesses legalmente elencados, enquanto órgão de Justiça.

A propósito da natureza das funções hierárquicas na estrutura do Ministério Público, CUNHA RODRIGUES referiu estar-se «(...) perante uma hierarquia que tem um conteúdo específico quando comparada com outros tipos de hierarquia, nomeadamente a que caracteriza o funcionalismo civil e militar»¹¹.

O referido Autor enquadra a temática da hierarquia do MP nos vetores da:

- 1) Autonomia do Ministério Público;
- 2) Do seu polimorfismo;
- 3) Na bipartição entre hierarquia de agentes/hierarquia de funções e sua repercussão no processo;
- 4) Na organização da hierarquia.

Adquirida a independência do poder político, a questão da autonomia passou a ser um problema eminentemente interno da magistratura do MP. O estatuto assenta num modelo de hierarquia suficientemente flexível para cobrir todas as situações de recomendação diretiva da atuação do MP, a nível preventivo ou *a posteriori*, não apenas no direito processual penal – avultando aqui aspetos em que mais pertinentemente se projeta a dimensão judicial do Ministério Público –, mas em áreas tão distintas como a da representação de incapazes, ausentes e incertos, do Estado, dos interesses difusos.

Uma pré-definição da organização hierárquica do Ministério Público representa-se por um eixo em que, de um lado estão os poderes diretivos e, do outro, os poderes de gestão e disciplinares. Seguindo de perto CUNHA RODRIGUES, «Os poderes diretivos, correspondendo *lato sensu* a intervenções de carácter técnico e processual, encontram-se distribuídos por escalões e funcionam segundo uma estrutura monocrática cujo vértice é o Procurador-Geral da República, não distinguindo a lei entre poderes diretivos genéricos e específicos nem entre instruções ou ordens de natureza preventiva e *a posteriori*». Mais adiante, refere ainda o mesmo Autor que «O referido eixo não significa, no entanto, uma completa estanquicidade. Há procedimentos abstratamente classificáveis de gestão que compete a órgãos unipessoais e procedimentos de natureza técnico-processual atribuídos a órgãos colegiais. Assim prevê-se a avocação de processos pelos Procuradores da República (...) e a avocação ou devolução independentemente do escalão hierárquico, em caso de recusa com fundamento em violação da consciência jurídica (...). Cabe-lhe [ao PGR] propor ao conselho superior os magistrados que devem ser nomeados para certos lugares da hierarquia superior»¹².

¹¹ *Em nome do Povo*, Coimbra Ed., Coimbra, 1999, p. 107.

¹² Cfr. CUNHA RODRIGUES, «Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público», *in Lugares do Direito*, Coimbra Ed., Coimbra, 1999, pp. 304 e 305.

A hierarquia do MP reveste, pois, um carácter poliédrico, assente numa dupla estrutura de poderes: concentrados no CSMP quanto às competências disciplinares e de gestão e distribuídos desconcentradamente nos vários escalões relativamente a funções técnico-processuais. De acordo com um aforismo consensual «Quem dirige não classifica, não nomeia nem sanciona».

Os problemas de direção e coordenação do MP assumem hoje uma dimensão não negligenciável, face a realidades contemporâneas como a luta contra a criminalidade organizada, económico-financeira, a fraude e a corrupção, a cibercriminalidade e as questões de cooperação internacional.

A legitimidade e afirmação da justiça dependem da isenção, da igualdade (dos cidadãos perante a lei), da tempestividade/celeridade e da eficácia. Uma conceção atomística do MP, semelhante à organização dos juízes «em mónadas», impediria a compreensão e consecução dessa dialética, bem como a funcionalidade e a tendencial uniformidade de atuação deste órgão.

Quanto à posição institucional dos Procuradores da República, o sistema carece de algumas clarificações que assegurem aos magistrados a tutela de procedimentos de fungibilidade. A tradicional não afetação de magistrados a concretos órgãos jurisdicionais – recentemente temperada por disposições regulamentares de movimentos de magistrados – e o abandono da colocação em exclusivo nas áreas de especialização (apesar de certificações do RECOFE) podem encontrar justificação nas exigências de gestão dos grandes centros e unidades das (novas) Comarcas, mas continua a ser redutora de expectativas e pode potenciar atuações autocráticas ou menos esclarecidas. Reclama-se, a este propósito – para além de uma adequada dotação previsional do quadro geral de magistrados – de estudos pormenorizados e participados sobre o recorte orgânico e funcional de cada lugar, exercício porventura ainda não convenientemente executado e que a preparação da Reforma Judiciária de 2014 desenvoltamente ignorou.

A hierarquia deve, pois, estar ao serviço dos fins institucionais do MP e dos seus objetivos, em que assumem preponderância a defesa da unidade do direito, da igualdade dos cidadãos perante a lei e da eficácia da ação da justiça, enquanto meio de minorar a anarquia e o autoritarismo, mas preservando a disciplina e o pluralismo.

A conceção de hierarquia do Ministério Público não participa das características da hierarquia administrativa na sua integralidade¹³, comportando especificidades. A hierarquia no MP não contempla, p. ex., poderes de supervisão ou superintendência na sua mais completa extensão e não reveste poderes disciplinares. Na relação hierárquica no MP impõe-se um dever de

¹³ Que, numa conceção mais convencional, comporta o *poder de direção* (faculdade de emitir ordens e instruções), o *poder de supervisão* ou de *superintendência* (faculdade de revogar ou modificar atos dos subordinados) e o *poder disciplinar* (faculdade de instauração do procedimento e de aplicação de sanções disciplinares). Quando referimos que tal conteúdo de hierarquia administrativa pode estar relativamente superado, pensamos essencialmente nas crescentes modalidades de relação administrativa, como as concessões de poderes públicos, a institucionalização de entidades de pareceria público-privadas, globalmente assimiladas ao fenómeno da «privatização da Administração Pública».

recusa do cumprimento de diretivas, ordens e instruções ilegais – ao contrário da relação hierárquica administrativa típica que só consente a sua recusa perante ordens e instruções que impliquem a prática de crime – e, por outro lado, admite a recusa de cumprimento de diretivas, ordens e instruções com base na violação da consciência jurídica do magistrado colocado em grau inferior (art. 79.º, n.º 2, do EMP). Em contraponto a estes verdadeiros limites aos poderes hierárquicos de direção, numa lógica de razoabilidade e proporcionalidade relativamente ao seu conteúdo essencial, o exercício injustificado da faculdade de recusa constitui infração disciplinar – art. 79.º, n.º 6, do EMP.

A relação hierárquica no MP consiste na subordinação, nos termos do EMP, dos magistrados de grau inferior aos de grau superior e na consequente obrigação de acatamento de diretivas, ordens e instruções recebidas, suposta a sua conformidade constitucionalidade e legal.

O elenco de competências dos magistrados do MP com poderes de conformação hierárquica compreende poderes de coordenação – dirigir e fiscalizar o exercício de funções – bem como manifestações típicas do poder de direção – emitir diretivas, ordens e instruções necessários ao cabal exercício de funções. De acordo com FIGUEIREDO DIAS, importa aqui distinguir entre poder de direção geral – dirigido a ordens e instruções genéricas para uma generalidade de casos em abstrato (porventura desconhecidos aquando da sua emissão) ou como tal considerados – e poder de direção concreto, referido a casos ou processos determinados, normalmente regulado pela lei de processo¹⁴.

Este enquadramento geral que conforma os princípios da autonomia e da hierarquia do Ministério Público habilita-nos a tentar situar a nova figura da coordenação setorial desta magistratura.

2. Enquadramento normativo: pressupostos e conteúdo funcional

A figura de PR com funções de coordenação não é nova nem inédita na estrutura organizacional do MP. É certo que os anteriores Procuradores da República coordenadores de ex-Círculos Judiciais detinham competências hierárquicas e de gestão de serviço relativamente limitadas: em termos hierárquicos, a sua competência era inerente às das funções inerentes ao cargo em que estava provido; em termos gestionários, desempenhava as competências que o Procurador-Geral Distrital entendia atribuir-lhe, nomeadamente em termos de distribuição de serviço pelos Procuradores-adjuntos colocados nos serviços em que tal era possível, pela fungibilidade da sua afetação – art. 58.º, n.º 1, al. h), do EMP (na versão conferida pela Lei n.º 60/98, de 27.08).

Por outro lado, na Reforma Judiciária “experimental” introduzida pela Lei n.º 52/2008, de 28.08, algumas disposições desse diploma e do EMP, por ele alterado e aditado, passaram a prever de forma mais alargada a figura de «Procuradores da República coordenadores».

¹⁴ «O dever de obediência hierárquica e a posição do Ministério Público no Processo Penal (anotação ao Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de Junho de 1972)», RLJ, Ano 106.º, n.º 3580, 1 de outubro de 1973, pp. 171 seguintes.

Assim, desde logo o art. 62.º, n.º 3, do EMP (alterado pela Lei n.º 52/2008) passou a prever expressamente a figura nos seguintes termos: «3 – **O Procurador-Geral-Adjunto referido no número anterior pode ser coadjuvado** por Procuradores da República da Comarca, **nos quais pode delegar competências de gestão e de coordenação dos serviços, designando-se estes Procuradores da República coordenadores**» [negrito nosso].

Atribuindo-se-lhes competências concretas, nos termos do art. 63.º, n.ºs 3 e 4, do EMP, do modo seguinte:

«3 – **Compete ao Procurador da República Coordenador** exercer as competências que lhe forem delegadas pelo Procurador-Geral-Adjunto, nos termos do n.º 3 do artigo 62.º e, ainda:

- a) Propor ao Procurador-Geral-Adjunto critérios de gestão dos serviços;
- b) Propor ao Procurador-Geral-Adjunto normas de procedimento, tendo em vista objetivos de uniformização, concertação e racionalização;
- c) Garantir a recolha e o tratamento da informação estatística e procedimental relativa à atividade do Ministério Público e transmiti-la ao Procurador-Geral-Adjunto com funções de direção e coordenação na Comarca;
- d) Propor mecanismos de articulação com as estruturas do Ministério Público que intervenham noutras áreas ou noutras fases processuais, em ordem a obter ganhos de operacionalidade e de eficácia;
- e) Coadjuvar o Procurador-Geral-Adjunto da Comarca na articulação com os órgãos de polícia criminal, os organismos de reinserção social e os estabelecimentos de acompanhamento, tratamento e cura;
- f) Decidir sobre a substituição de Procuradores da República, em caso de falta ou impedimento que inviabilize a informação, em tempo útil, do Procurador-Geral-Adjunto da Comarca;
- g) Proferir decisão em conflitos internos de competência;
- h) Assegurar a representação externa da procuradoria, mediante delegação ou em substituição do Procurador-Geral-Adjunto;
- i) Exercer as demais competências previstas na lei.

4. Os Procuradores da República coordenadores podem acumular as funções de gestão e coordenação com a direção de processos ou chefia de equipas de investigação ou unidades de missão

(...)

8 – Os Procuradores da República referidos no n.º 3, bem como os Procuradores da República nos departamentos de investigação e acção penal da Comarca sede de distrito frequentam um curso de formação adequada, nos termos de portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça».

Por seu turno, a forma de nomeação para o cargo de Procurador da República Coordenador foi prevista no art. 123.º-A do EMP (aditado pelo art. 165.º da Lei n.º 52/2008), nos seguintes termos:

«1 – As funções de Procurador da República coordenador são exercidas por Procuradores da República com avaliação de mérito, nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público de entre três nomes propostos pelo Procurador-Geral Distrital, que tenham frequentado com aproveitamento um curso de formação adequada, nos termos de portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

2 – Quando não seja possível cumprir o disposto no número anterior, o provimento do lugar de Procurador da República Coordenador efetua-se de entre três nomes propostos pelo Procurador-Geral Distrital de entre Procuradores da República com classificação de mérito.

3 – O cargo a que se referem os números anteriores é exercido em comissão de serviço».

A previsão de um estatuto mais completo e abrangente da figura do Procurador da República Coordenador parece traduzir um maior cuidado no tocante à delimitação de competências de intervenção deste cargo, podendo, além das competências delegadas expressamente pelo Procurador-Geral Adjunto Coordenador de Comarca e das previstas no art. 63.º, n.º 3, do EMP, exercer outras conferidas por lei.

As competências delegadas pelo Procurador-Geral Adjunto Coordenador de Comarca seriam sempre de gestão e de coordenação dos serviços, compreendido neste conceito as secções de magistrados na área de coordenação e a secretaria (unidades de processos e de apoio).

É certo que este complexo normativo parece ter sido desenhado para as funções na área da investigação criminal – efetivamente a mais exigente e carente de estruturas de coordenação próxima – sendo certo que não excluía as demais áreas de intervenção processual.

Este modelo poderia, de algum modo, ter inspirado a LOSJ, o que, surpreendentemente, não ocorreu. Ignoramos a razão de tal facto, mas parece-nos ter sido desaproveitada a experiência da reforma do Mapa Judiciário de 2008. Um dos principais aspetos em que nos parece ter havido desaproveitamento, foi a possibilidade de inclusão de Procuradores da República como Coordenadores de Comarca, sem a sua (re)graduação em Procuradores-Gerais Adjuntos, ainda que para meros efeitos do exercício da comissão de serviço¹⁵. Com efeito, dentro da estrutura institucional do MP, o escalão de Procurador-Geral Adjunto – porventura aquele do qual se poderia esperar a maior apetência para o exercício de funções de coordenação – é pouco

¹⁵ Esta circunstância pode colocar problemas de articulação institucional, em especial nas Comarcas sede de distrito judicial, em que o diretor dos DIAP's é, por força da lei, um Procurador-Geral Adjunto, como se verá *infra*, em 3.

mobilizado para o exercício de funções de coordenação, porventura devido à circunstância de as atividades que demandam coordenação se inserirem nas atividades judiciais de 1.ª instância¹⁶. Apesar de se encontrar prevista a possibilidade de os Procuradores-Gerais Adjuntos desempenharem função de Magistrados do MP Coordenadores de Comarca (art. 99.º, n.ºs 1 e 2, al. a) da Lei n.º 62/13), a verdade é que são sensivelmente mais numerosos os Procuradores da República em tais funções¹⁷.

Como referimos *supra*, a nossa abordagem parte do pressuposto da vigência do EMP na sua aceção mais extensa. A escassez de disposições expressas que preveem a existência da figura/cargo de PRCS implica acrescidas dificuldades na definição e caracterização precisa da sua natureza e conteúdo funcional, bem como da sua localização sistémico-organizacional. Por isso, a nossa abordagem, pela escassez de orientação normativa, consubstanciará em grande medida um exercício especulativo com uma componente de dever-ser, mais do que uma interpretação de um regime jurídico consagrado.

O art. 99.º, n.ºs 3 e 4, da LOSJ (Magistrado do Ministério Público Coordenador) dispõe que:

«3 – Em todas as Comarcas podem ser nomeados Procuradores da República com funções de coordenação setorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei.

4 – Os magistrados referidos no número anterior podem frequentar o curso referido no artigo 102.º».

Localizámos uma outra disposição noutro diploma legal (vigente) – concretamente o art. 24.º do Dec.-Lei n.º 49/2014, de 27.03 (ROFTJ) – que alude à figura do Procurador da República Coordenador Setorial, a propósito do princípio da cooperação.

Esses são os únicos dois preceitos por nós recenseados que diretamente aludem à figura do PRCS sem, contudo, precisarem os respetivos contornos e atribuições funcionais.

Por seu turno, o art. 95.º (Magistrado Judicial Coordenador) da LOSJ preceitua que:

«1 – Quando no total das secções instaladas num município exerçam funções mais de cinco juizes, o Presidente do tribunal, ouvidos os juizes da Comarca, pode propor ao Conselho Superior da Magistratura a nomeação, para as secções em questão, de um Magistrado Judicial Coordenador de entre os respetivos juizes, obtida a sua concordância, o qual exerce, no âmbito do conjunto daquelas secções, as competências que lhe forem delegadas, sem prejuízo de avocação de competência pelo Presidente do tribunal.

¹⁶ Apesar de no documento de trabalho do Anteprojeto de EMP se prever a figura de Procurador-Geral Adjunto colocado na 1.ª instância, novidade que se perspetiva mais como tributária de um primeiro passo na implementação da chamada «carreira plana» do que relativamente às exigências de coordenação das unidades de 1.ª instância.

¹⁷ Situação de que é ilustrativa a composição do presente Curso de Formação Específico para o Exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador (2017), em que existia apenas uma PGA selecionada.

2 – O magistrado judicial coordenador exerce as respectivas competências sob orientação do Presidente do tribunal, devendo prestar contas do seu exercício sempre que para tal solicitado pelo Presidente do tribunal.

3 – O magistrado judicial coordenador pode frequentar o curso referido no artigo 97.º».

A escassa – dir-se-ia mesmo “receosa” – previsão da figura do PRCS – não reproduz os requisitos legais da admissibilidade do Juiz Coordenador [setorial]: na verdade, na lei não se exige um número mínimo de magistrados “coordenados”, nem se prevê expressamente que possam estar colocados em secções de competência especializada distinta. Mas, por outro lado, o Juiz Coordenador exerce competências delegadas pelo Juiz Presidente do Tribunal, que pode «avocá-las»¹⁸, sob orientação do Presidente, devendo prestar contas do seu exercício sempre que para tal solicitado por ele.

Sendo certo que a magistratura judicial reveste características essencialmente distintas das da magistratura do MP, não se lhe aplicando as particularidades da estrutura hierarquizada do MP, pensamos, a despeito disso, poder buscar-se naquelas normas algum fundamento analógico para a abordagem que pretendemos fazer.

O conteúdo da coordenação setorial na magistratura judicial assumirá, quanto a nós, as funções que o Juiz Presidente lhe outorgue, no estrito âmbito da intervenção gestionária e administrativa¹⁹. Não é concebível que tivesse uma natureza de coordenação hierárquica, atenta a ausência de noção de hierarquia na Judicatura. Por outro lado, a nomeação do Juiz Coordenador Setorial parece exigir um procedimento de audição prévia dos «coordenados»; é-lhe também exigida alguma (co-)responsabilidade pela sua gestão, um afloramento, se quisermos, de *accountability* do seu segmento de gestão, cujos termos não são de fácil recorte.

Estes requisitos e atributos não estão, porém, presentes no processo de nomeação do PRCS no quadro da coordenação setorial do MP.

Desde logo, uma proposição que cremos corresponder à intenção da lei e a toda a filosofia subjacente à nova LOSJ, será a de cometer a função de PRCS relativamente a áreas de jurisdição diferenciada – criminal, cível e insolvencial, laboral e de família e menores, ao lado da coordenação [setorial] dos DIAP’s das Comarcas. Essa foi, desde logo, a orientação veiculada pela Procuradora-Geral da República, através da Orientação n.º 1/14, de 05.09.2014, que veiculou a doutrina do Despacho n.º 2/2014, designadamente no seu ponto 8²⁰.

¹⁸ Parece-nos de difícil compreensão o referido conceito de «avocação», uma vez que traduz afinal a reposição de competências originárias do Juiz Presidente do Tribunal e não de competências (originariamente) próprias do Juiz Coordenador Setorial. Parece-nos que o conteúdo do conceito se aproximará mais da revogação da competência delegada.

¹⁹ Embora no âmbito do art. 89.º da Lei n.º 52/2008, as competências do magistrado [judicial] coordenador incluíssem, sem prejuízo de recurso para o presidente ou de avocação de competência por ele, «a) Competências de direcção nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo anterior; e b) Competências de gestão processual nos termos das alíneas a) a c) do n.º 4 do artigo anterior», exercendo as respectivas competências sob orientação do presidente do tribunal, devendo prestar contas do seu exercício sempre que para tal solicitado pelo mesmo».

²⁰ Pela sua importância, faz-se constar o mesmo em Anexo.

Este instrumento teve por finalidade esclarecer dúvidas que se colocaram no início da implementação da *Reforma Judiciária de 2014*, no tocante à inserção sistémico-institucional dos diversos órgãos do MP e respetivos poderes, bem como relativamente a um feixe de outras questões em que se incluía a das funções de coordenação setorial. Trata-se de um documento referencial no tocante à definição da estrutura organizacional e funcionamento do MP emergente do regime normativo da LOSJ, que importava conjugar e harmonizar provisoriamente com o resultante do (ainda vigente) EMP. Esse documento da cúpula hierárquica do MP veio clarificar por via interpretativa, algumas questões duvidosas da estrutura orgânica, funcionamento e relações entre os órgãos do MP no panorama normativo que configurou os poderes de gestão e o modelo de funcionamento das novas Comarcas.

Todavia, apesar da sua oportunidade e eficácia, sobram, quanto a nós algumas questões controversas.

Assim, e concretamente no que se refere à coordenação setorial, a referida Orientação n.º 1/2014 PGR dispõe o seguinte²¹:

– «A nomeação de Procurador da República com funções de coordenação setorial, por cada jurisdição, é da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ e do artigo 123.º-A do EMP, sob proposta do Procurador-Geral Distrital e iniciativa do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca» – ponto 8;

– «Os magistrados que dirigem o DIAP das outras Comarcas, que não sejam sede dos Tribunais da Relação, exercem as suas funções sob a orientação e na dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 72.º, do EMP, e do n.º 3 do artigo 99.º, da LOSJ» – ponto 4;

– «Ao Procurador da República com funções de coordenação geral do DIAP destas Comarcas, compete a gestão do departamento em termos definidos pelo magistrado do Ministério público coordenador de Comarca» – ponto 5;

– «Os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas, exercem as suas funções sob a dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca» – ponto 6.

Ficou clarificada a estratificação hierárquica dos magistrados do MP na configuração das novas Comarcas, reportando o Magistrado Coordenador de Comarca ao Procurador-Geral Distrital respetivo. Por seu turno, todos os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas têm como superior hierárquico o Magistrado Coordenador da Comarca (aqui se devem incluir, naturalmente, os PR com funções

²¹ Ordenando logicamente a sequência do preceituado.

de Coordenação Sectorial, os quais, naturalmente, não detêm quaisquer poderes hierárquicos sobre outros Procuradores da República da sua área de coordenação setorial).

Por seu turno, a Deliberação do CSMP de 07.10.2014, sobre «Nomeação de Procuradores da República com funções de coordenação setorial» – que procedeu à nomeação dos Procuradores da República com funções de coordenação setorial – confirma a doutrina emergente da Orientação n.º 1/2014 da PGR, ali se corroborando ser o CSMP a entidade competente para a nomeação dos magistrados com funções de coordenação setorial. A proposta da sua nomeação compete ao Procurador-Geral Distrital respetivo (art. 123.º-A, n.º 1, EMP), a iniciativa da sua nomeação deverá pertencer ao Magistrado do MP Coordenador da Comarca, apresentando os nomes ao Procurador-Geral Distrital para aprovação e posterior propositura ao CSMP. Tal nomeação ocorre ao abrigo do disposto nos artigos 99.º, n.º 3, da LOSJ²² e 62.º, n.º 2²³ e 123.º-A²⁴ do EMP.

Nos termos dessa Deliberação do CSMP passou a entender-se que «(...) tendo em conta a nova orgânica judiciária, a criação de novos DIAP e a existência de um magistrado do Ministério Público Coordenador de toda a atividade de cada uma das novas 23 Comarcas, mas tendo igualmente presente o referido atual quadro estatutário, terá necessariamente que se entender que os Procuradores da República com funções de coordenação setorial são:

- a) Os que exercem funções de coordenação, por cada jurisdição ou área de intervenção, nas secções das Comarcas;
- b) Os que exercem funções de diretor de Departamento de Investigação e Ação Penal (art. 72.º, n.º 3, EMP), com exceção dos previstos no artigo 127.º».

Ainda de acordo com a referida Deliberação, o exercício de funções de coordenação setorial, salvo em casos excecionais, devidamente fundamentados, não dispensa o Magistrado [PRCS] Coordenador do exercício de funções processuais. Pensamos que se esta observação pode ter pertinência no que concerne aos PRCS de áreas de jurisdição, já no que respeita à coordenação/direção dos DIAP se pode com grande pertinência justificar a dispensa ou redução da intervenção processual (distribuição de processos de inquérito).

Por outro lado, a coordenação setorial nas diversas áreas de jurisdição deve ser, quanto a nós, preferencialmente exclusiva, sem contemplar acumulação de coordenação de mais áreas de jurisdição. Cremos que, quando se justifica a instituição de um PRCS, em função da existência de vários pólos com juízos de competência especializada, de um número de colegas com significado específico colocados numa dada área de jurisdição, do perfil e volume estatístico do

²² «[...] em todas as Comarcas podem ser nomeados Procuradores da República com funções de coordenação setorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei».

²³ Na versão conferida pela Lei n.º 60/98, de 27.08: «[...] nos tribunais e departamentos onde houver mais de um Procurador podem ser nomeados Procuradores da República com funções específicas de coordenação».

²⁴ Que estabelece que tais funções são exercidas por Procuradores da República com avaliação de mérito, nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público dentre três nomes propostos pelo Procurador-geral Distrital.

serviço, a mesma não deve admitir a acumulação com a coordenação de outra(s) área(s) de jurisdição.

O mesmo se diga relativamente ao PRCS dos DIAP's, em que se afigura até inconveniente que pudesse acumular a coordenação setorial da área de jurisdição criminal. Nos termos da dita Deliberação de 07.10.2014, do CSMP, o PRCS dos DIAP das Comarcas fora das sedes de PGD's são preferencialmente designados de «Diretores do DIAP», conquanto as suas atribuições não se assimilem às dos Diretores dos DIAP das Comarcas sede de PGD's.

Se o legislador pretende que cada Comarca seja gerida como uma unidade, com objetivos processuais específicos para toda a atividade do Ministério Público, determinados pelo Magistrado Coordenador, e com quadros únicos de magistrados, promovendo a necessária plasticidade funcional, é esse o magistrado com a responsabilidade hierárquico-institucional sobre os demais. De acordo com o n.º 1 do artigo 99.º, da LOSJ é o magistrado do Ministério Público coordenador que dirige e supervisiona o MP da Comarca, incluindo, naturalmente, a área de direção de inquéritos, como ressalta evidente na alínea g), do n.º 1 do artigo 101.º, do mesmo diploma.

Tal não significa, quanto a nós, que a intervenção do PRCS deva consistir numa função de mera coadjuvação ou auxílio, antes deve poder ser integrada por poderes de iniciativa e supervisão, na dependência do orientação do Magistrado Coordenador da Comarca.

Em que termos esses poderes de iniciativa e supervisão devam ser reconhecidos, é matéria que suscita respostas não consensuais.

É comumente veiculada uma tese segundo a qual a coordenação setorial no MP não coenvolve competências próprias de natureza hierárquica (para além dos poderes hierárquicos processuais que o concreto cargo desempenhado implica) sobre quaisquer magistrados colocados na área de coordenação setorial. A coordenação não admite, nesta posição doutrinária, delegação de poderes hierárquicos por parte do Magistrado Coordenador da Comarca.

Pensamos que devia aproveitar-se a mais-valia potencial de uma componente da estrutura de coordenação das Comarcas como os PRCS, com a atribuição de competências próprias, inerentes à função de coordenação setorial, apesar de subordinadas à definição das linhas programáticas de intervenção do Magistrado Coordenador do MP da Comarca. Ou seja, tratar-se-ia de atribuir legalmente poderes de coordenação que seriam enformados pelas orientações da estrutura geral de coordenação da Comarca, com as quais teriam de se harmonizar e dar execução concertada.

Essas atribuições coenvolveriam, à semelhança da previsão da alteração que a Lei n.º 52/2008 introduziu no art. 62.º, n.º 3 do (atual) EMP, as «competências que lhe forem delegadas pelo Magistrado do MP Coordenador da Comarca», e ainda:

- 1) Propor ao Magistrado do MP Coordenador a adoção de critérios de gestão dos serviços;
- 2) Propor ao Magistrado do MP Coordenador normas de procedimento e métodos de trabalho, tendo em vista alcançar objetivos de uniformização, concertação e racionalização;
- 3) Garantir a recolha e o tratamento da informação estatística e procedimental relativa à atividade do Ministério Público e transmiti-la ao Magistrado do MP Coordenador;
- 4) Propor mecanismos de articulação com as estruturas do Ministério Público que intervenham noutras áreas ou noutras fases processuais, em ordem a obter ganhos de operacionalidade e de eficácia;
- 5) Coadjuvar o Magistrado do MP Coordenador na articulação com os órgãos de polícia criminal, os organismos de reinserção social e os estabelecimentos de acompanhamento, tratamento e cura e outras entidades públicas;
- 6) Decidir sobre a substituição de Procuradores da República, em caso de falta ou impedimento que inviabilize a intervenção, em tempo útil, do Magistrado do MP Coordenador;
- 7) Proferir decisão em conflitos internos de competência;
- 8) Assegurar a representação externa da procuradoria, mediante delegação ou em substituição do Magistrado do MP Coordenador;
- 9) Estabelecer a articulação com os Coordenadores Setoriais da mesma área de especialização de outras Comarcas ou de áreas de jurisdição conexas, visando otimizar abordagens de matérias e modelos de intervenção intra-sistémica dos magistrados do Ministério Público;
- 10) Propor e desenvolver programas de intervenção em fenómenos jurídico-sociais em associação com entidades públicas ou da sociedade civil;
- 11) Apoiar e coadjuvar a recolha de informação sobre tendências de evolução processual em determinadas áreas e a elaboração de estudos que proponham medidas de racionalização, sistematização e descongestionamento dos serviços;
- 12) Exercer as demais competências previstas na lei.

X – Os Procuradores da República Coordenadores podem acumular as funções de gestão e coordenação com a direção e intervenção em processos ou com a chefia de equipas de investigação ou estruturas de missão.

Tratar-se-ia de competências cuja concretização teria de ser conjugada e harmonizada com as orientações gerais de coordenação e planeamento de objetivos definidos pelo Magistrado do MP Coordenador da Comarca.

A assunção de funções de coordenação e (co-)gestão por parte dos PRCS das áreas de jurisdição pode resultar do número de polos (secções de Juízos), de magistrados afetos às respetivas áreas, à dispersão geográfica, o que justificará a criação de estruturas que permitam articular contactos com entidades que interagem com o MP da Comarca, maximizar resultados de procedimentos padronizados e individualizados e assegurar ganhos de eficiência no desempenho global de funções.

Em função de determinada magnitude das estruturas existentes na Comarca, justificar-se-á dispensar a intervenção direta do magistrado do MP Coordenador da Comarca, possibilitando o desdobramento da sua intervenção pelo PRCS, presuntivamente melhor habilitado para o exercício dessas atribuições, em razão da sua colocação na área de jurisdição e do desempenho atual de funções processuais inerentes. Essa atividade, para além de diagnosticar más-práticas e preconizar a sua supressão e propor medidas de qualificação da intervenção do MP nas respetivas áreas, não deixaria de contar com a necessária concordância das orientações gerais do Magistrado Coordenador do MP e dos objetivos processuais por este definidos.

Por exemplo, no tocante à área de Família e Menores, será natural que a articulação com CPCJ's, com Conservatórias de Registo Civil – a fim de aprimorar as múltiplas formas de interação institucional e processual que se estabelecem entre estas entidades e o MP –, com as EMAT, com o IPSS, I.P., com as IPSS se estabeleça preferencialmente através da intervenção especificamente mais informada do PRCS da área de especialização.

Por seu turno, na área de jurisdição Laboral, as questões inerentes à necessária articulação com entidades como a Autoridade para as Condições do Trabalho, com instituições representativas de trabalhadores e de sinistrados devem ser preferencialmente conduzidas pelo PRCS, porventura melhor posicionado para compreender as exigências de conjugação de intervenções e mesmo de pretensões processuais.

No tocante à área de jurisdição Cível (envolvendo as vertentes estritamente civil, executiva e insolvencial), pode ser interessante a articulação de esforços com as Direções de Finanças, com as entidades públicas cujos interesses o MP deva representar ou intervir acessoriamente, com entidades de apoio e coadjuvação processual, no âmbito ministerial, hospitalar, policial, administrativo, entre outras; crê-se que os resultados nessa atividade podem ser maximizados por quem se encontre colocado com funções na área de jurisdição em apreço.

No contexto da área de jurisdição Criminal, reputamos de enorme importância a tarefa de levantamento dos condicionamentos da ação penal sentidos na fase de julgamento, para que se estabeleçam mecanismos de *interface* e de articulação entre a fase de inquérito e a fase de julgamento, permitindo solucionar problemas e vicissitudes estratégico-processuais que possam ser sentidas apenas no momento do julgamento e que uma estrita especialização da área de investigação criminal e das demais pode também indesejavelmente potenciar.

Por fim, também no âmbito da titularidade do inquérito e direção da investigação, julga-se pertinente que, enumerando apenas alguns aspetos, a identificação e levantamento de

bloqueios, faltas de cooperação e défices de tempestividade na resposta dos OPC e de outras entidades coadjuvantes da investigação criminal, bem como o enquadramento planificado e articulado com as chefias dos OPC, a articulação com a coordenação da área de jurisdição criminal deva ficar a cargo dos PRCS (Coordenadores Setoriais ou Diretores de DIAP).

Preconiza-se, assim, que, mais do que uma tarefa de sub-coordenação ou de delegação de competências por parte do Magistrado do MP Coordenador da Comarca, a coordenação setorial pelos PRCS se assuma como uma genuína função de co-coordenação e de corresponsabilização na gestão da Comarca.

3. O caso especial da coordenação setorial dos DIAP's de Comarcas fora das sedes de Procuradorias-Gerais Distritais

As necessidades de reforço de uma gestão concentrada ou coordenada das estruturas de direção e investigação criminal, vêm sendo sentidas desde há algum tempo, tendo já SOUTO MOURA nisto refletido nos seguintes termos, «Para tanto, importa criar uma ligação entre o MP e as polícias que não existe, pelo menos generalizadamente, multiplicar e reestruturar os DIAP, aperfeiçoar o funcionamento da hierarquia, sobretudo na relação entre Procuradores e Procuradores-Adjuntos, e dotar os magistrados do MP de formação mais apurada em investigação policial» e, mais adiante «Os DIAP são os Departamentos de Investigação e Acção Penal, que, para além das sedes dos Distritos Judiciais importa agora alargar a todas as Comarcas de maior movimento, nos termos do Estatuto²⁵.

Com a *Reforma Judiciária de 2014* visou-se esse objetivo, desiderato que concretizou também aspirações de muitos magistrados do MP que sentiam a necessidade da qualificação técnico-funcional de tais estruturas, face à acelerada modificação das fenomenologias criminais – que se prende com a explosão da cibercriminalidade, a criminalidade organizada e transnacional, a criminalidade económico-financeira, a fraude e a corrupção – e da consequente alteração de modalidades da sua prevenção, combate e investigação.

Os DIAP's das Comarcas que não são sede de Procuradorias-Gerais Distritais (Lisboa, Porto, Coimbra e Évora)²⁶ são criados por Portaria, no desenvolvimento de propostas da PGR de acordo com fundamentação de «elevado volume processual» que o justifique – artigos 71.º do EMP²⁷, 120.º, n.º 3, 152.º da LOSJ, 115.º do Dec.-Lei n.º 49/2014 de 27.03 (ROFTJ) e Portaria n.º 162/2014, de 21.08. O Dec.-Lei n.º 49/2014 havia criado e estabelecido os quadros dos DIAP das Comarcas de Açores, Aveiro, Braga, Coimbra, Évora, Faro, Leiria, Lisboa, Lisboa Norte,

²⁵ «Sobre Justiça e sobre o Ministério Público», acessível em:

http://www.stj.pt/ficheiros/estudos/justicaeminpub_soutomoura.pdf (acedido em 25.06.2017), p. 12 e nota (19).

²⁶ Preferimos aludir a DIAP nas «sedes de Procuradorias-Gerais Distritais» – e não «sedes de Tribunais de Relação –, uma vez que na Comarca de Braga se situa um Tribunal da Relação (o de Guimarães), ao qual não corresponde uma Procuradoria-Geral Distrital.

²⁷ «1 - Podem ser criados departamentos de investigação e acção penal em Comarcas de elevado volume processual.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se de elevado volume processual as Comarcas que registem entradas superiores a 5000 inquéritos anualmente e em, pelo menos, três dos últimos cinco anos judiciais».

Lisboa Oeste, Madeira, Porto, Setúbal e Viseu, permitindo um nível de eficácia mais qualificado sobretudo na direção dos inquéritos mais complexos ou relativos a fenómenos criminais específicos e, também, para melhor corresponder e monitorizar os objetivos de política criminal fixados para esta área. A Portaria referida em último lugar veio criar os DIAP's de Porto Este, de Santarém e de Viana do Castelo. Apenas não foram formalmente criados os DIAP's nas seguintes Comarcas: Beja, Bragança, Castelo Branco, Guarda, Portalegre e Vila Real²⁸.

De acordo com a fundamentação preambular da Orientação n.º 1/2014 da PGR, a relação sistémico-institucional e hierárquica entre os Magistrados Coordenadores de Comarca e os Diretores dos DIAP das sedes das PGD's, prevê-se que *«No que se refere aos Procuradores-Gerais Adjuntos que dirigem os Departamentos de Investigação e Ação Penal nas Comarcas sede dos Tribunais da Relação (expressão que substituí os antigos distritos judiciais), o n.º 2 do artigo 72.º, do Estatuto do Ministério Público, atribui-lhes poderes reforçados face aos magistrados que dirigem os restantes DIAP's. Com efeito, ao contrário da redação do n.º 3, o legislador expressamente remete para as competências previstas para o n.º 2 do artigo 62.º, hoje correspondente ao artigo 101.º da LSOJ. Deste modo, o legislador atribui ao Procurador-Geral Adjunto dirigente dos DIAP das Comarcas sedes dos Tribunais da Relação, no âmbito do respetivo DIAP, naturalmente, poderes similares aos que na Comarca competem ao magistrado do Ministério Público coordenador.*

Este nível alargado de competências reflete e explica, de algum modo, o regime especial de nomeação bem como os requisitos específicos exigidos pelo Estatuto para o exercício das suas funções, conforme artigo 127.º do EMP.

Sucede que este poder alargado de direção do DIAP terá de ser exercido tendo em vista os objetivos processuais estabelecidos pelo magistrado do Ministério Público coordenador, de forma articulada com o Juiz Presidente, e colaborando na gestão unitária da Comarca, nomeadamente a possibilidade de mobilidade funcional entre magistrados do DIAP e das restantes unidades do Ministério Público na Comarca, que o magistrado coordenador pode, nos termos legais, propor ao Conselho Superior do Ministério Público.

Assim, a interpretação sistemática e funcional da lei impõe que os poderes alargados de direção atribuídos pelo Estatuto do Ministério Público ao dirigente dos DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, nomeadamente a competência para distribuição de serviço e a gestão funcional dos magistrados daquela unidade, sejam enquadrados pelos objetivos processuais determinados pelo magistrado coordenador e articulados com as necessidades de outras unidades da Comarca de que faz parte integrante.

Mas, por outro lado, impõe-se que, nestas quatro Comarcas, qualquer proposta do magistrado do Ministério Público coordenador ao Conselho Superior do Ministério Público, nos termos previstos na LOSJ, bem como qualquer decisão envolvendo magistrados do DIAP, deve ser acompanhada de parecer do respetivo Diretor, se não for da iniciativa deste.

²⁸ Sem prejuízo da organização e estruturação dos serviços do MP da Comarca de acordo com modelos adequados de titularidade de ação penal e direção da investigação criminal.

Exige, pois, o atual quadro legislativo, em qualquer uma das possíveis interpretações, uma necessária e constante capacidade de articulação, na compreensão e exercício das respetivas atribuições e poderes, entre os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e os Procuradores-Gerais Adjuntos, diretores dos quatro DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, atualmente existentes».

Assim, se pode ter ficado expressamente resolvida a questão do relacionamento entre os Magistrados Coordenadores e os Diretores dos DIAP's das Comarcas sede de PGD's, emerge da referida Orientação n.º 1/2014 PGR que há um «poder alargado de direção» do DIAP de sede de PGD e um poder mais limitado de direção do Coordenador Setorial dos DIAP das outras Comarcas. Consequentemente, serão distintos os termos do relacionamento entre os Magistrados Coordenadores e os PRCS dos DIAP's das Comarcas que não são sede de PGD's²⁹.

Embora as exigências de «direção» ou coordenação setorial dos DIAP's de Comarcas que não são sede de PGD's possam ser menores, é de realçar que alguns desses DIAP's podem ter volumes processuais superiores aos de alguns DIAP's de sede de PGD's. Assim, os DIAP's de Lisboa-Oeste, Setúbal e de Braga podem facilmente atingir volumes processuais superiores aos dos DIAP's de Coimbra e de Évora³⁰. Não sendo isso critério decisivo para a definição do perfil da estrutura de direção, tendo em conta designadamente as novas incumbências no tocante às secções distritais – com a assunção de competência para a direção concentrada e coordenada de inquéritos originariamente pendentes em diversas Comarcas da PGD –, o certo é que, pelo menos, as necessidades das tarefas de direção e de coordenação desses departamentos não se mostram menos sérias e responsabilizantes.

O conteúdo que deve conformar a atividade do PRCS – Diretor ou Coordenador Setorial dos DIAP's das Comarcas que não são sede de PGD – observará o complexo de competência que genericamente propusemos fossem atribuídas aos coordenadores de áreas de jurisdição (cfr. *supra* ponto 2.), a que acresceriam as competências de:

²⁹ Cabe a este propósito fazer uma observação respeitante à distorção que pode virtualmente suceder nos casos de Comarcas sede de PGD's, onde os DIAP's são estatutariamente dirigidos por PGA's (art. 72.º, n.º 2 do EMP) e na qual o Magistrado Coordenador da Comarca possa não ter a categoria de PGA. Nestes casos, tendo o magistrado Coordenador da Comarca a categoria de Procurador da República seria curial que fosse «graduado» em PGA, ainda que temporariamente durante a comissão de serviço, para esbater possíveis problemas hierárquico-institucionais e protocolares decorrentes do estatuto e porventura menos antecipáveis (cfr. artigos 90.º, n.os 3 e 4 e 94.º do EMP), muito embora se possa começar a abandonar uma convencional noção de hierarquia – que faz coincidir a categoria com a função –, ao invés de uma projetada dissociação entre categoria e cargo/função desempenhada pelo magistrado.

³⁰ No art. 153.º do documento de Projeto de EMP é ainda prevista a função de Procurador Coordenador Setorial e de Director dos DIAP's das Comarcas que não sejam sede de Procuradorias-Gerais Distritais (sendo que a direção dos DIAP's nestas últimas se encontra prevista no art. 149.º, estando reservada apenas a PGA's nomeados pelo CSMP mediante proposta do PGR), do seguinte modo (versão da Lei n.º 52/2008):

«Artigo 153.º

Director de departamento de investigação e ação penal e coordenador sectorial

- 1 - As funções de diretor de departamento de investigação e ação penal e as de coordenador sectorial nas Comarcas são exercidas por Procuradores-gerais adjuntos ou Procuradores da República, com classificação de mérito, nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do magistrado coordenador da Comarca.
- 2 - As funções previstas no número anterior são exercidas em comissão de serviço por períodos de três anos, renováveis, sendo a do diretor do departamento renovável por duas vezes.
- 3- O diretor de departamento de investigação e ação penal e os coordenadores sectoriais nas Comarcas podem frequentar o curso de formação referido no artigo 97.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário».

- 1) Distribuir equitativamente processos que presumivelmente sejam de excecional ou especial complexidade³¹;
- 2) Avaliar as necessidades de direção conjunta de inquéritos cuja complexidade e volume o justifique;
- 3) Avaliar, de acordo com a proposta dos magistrados titulares do inquérito, em conjunto com os OPC's, a conveniência de formação de equipas mistas de investigação;
- 4) Definir estratégias genéricas de adoção de metodologias de investigação e de abordagem de intervenção, visando ganhos de eficiência, tendo em conta os recursos disponíveis;
- 5) Propor forma de articulação com os magistrados intervenientes nas fases subsequentes do processo.

4. Conclusões

A escassa habilitação normativa da admissibilidade da figura de Procurador da República com funções de coordenação setorial, agravada pela ausência de um Estatuto do MP concordante com a LOSJ, permite combinar distintos princípios e normas constitucionais, estatutárias, legais e regulamentares, que acolhem hipóteses alternativas de formulação do seu conteúdo funcional.

O cargo de Procurador da República Coordenador Setorial só pode ser desempenhado por magistrado que tenha a categoria de Procurador da República.

A proposta de nomeação do PRCS ao CSMP deve ser da exclusiva competência do Magistrado Coordenador da Comarca, em função da avaliação que se justifique fazer face ao volume processual, do número de polos da valência e dos magistrados colocados e da dispersão territorial.

Competindo a sua nomeação ao CSMP, dentre três nomes propostos pelo PGD, o cargo de PRCS deve ser exercido em comissão de serviço, por três anos, renovável por duas vezes.

A nomeação e o exercício de funções de coordenação setorial deve ser exclusiva relativamente às várias áreas de jurisdição ou ao DIAP, sendo infundada a sua acumulação ou a acumulação

³¹ Serão critérios determinantes dessa classificação:

- 1) A extensão da matéria de facto a apreciar;
- 2) As questões jurídicas envolvidas;
- 3) O número dos intervenientes processuais;
- 4) O número de testemunhas;
- 5) O número de páginas das peças processuais;
- 6) O número de medidas especiais de investigação e de perícias a realizar ou a analisar;
- 7) O interesse público ou sócio-mediático do caso bem como o perfil do seu impacto na logística do departamento e do tribunal.

de coordenação de várias áreas de acordo com critério territoriais. No caso dos DIAP's, pode o PRCS ser dispensado total ou parcialmente de funções processuais, tendo em conta o volume de serviço a seu cargo, sem prejuízo dos poderes de avocação e co-titularidade que entenda exercer.

As competências do PRCS devem ser subordinadas e concertadas com as linhas de orientação estratégica da Comarca e a fixação de objetivos processuais por parte do Magistrado do MP Coordenador, mas devem ser exercidas com autonomia, como contraponto da sua responsabilidade.

Equacionando o conteúdo desejável das tarefas de coordenação setorial pelos PRCS, preconizamos, assim, que se configure o mesmo, mais do que uma sub-coordenação ou delegação de competências por parte do Magistrado do MP Coordenador da Comarca, como uma função de co-coordenação com a inerente corresponsabilização na gestão da Comarca, assim se revalorizando uma função cuja necessidade é reconhecida num quadro de crescente complexidade e exigência de gestão do sistema judiciário.

5. Anexos

«Orientação n.º 1/14 de 05.09.2014 – PGR

Sumário: Orientações, Nova Organização Judiciária. Funcionamento do Ministério Público

DESPACHO N.º 2/2014

A publicação e entrada em vigor, no dia 1 de Setembro de 2014, da Lei de Organização do Sistema Judiciário Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto e do respectivo diploma regulamentar, Decreto-Lei nº 49/2014, de 27 de Março - sem que simultaneamente se tenha verificado a devida alteração ao Estatutos do Ministério Público, veio suscitar um conjunto de questões jurídicas e organizacionais, cuja solução, necessariamente transitória, nos exige um complexo esforço de interpretação do actual quadro legal.

A Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) criou um novo modelo de gestão das Comarcas.

Como se esclarece no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que regulamentou a LOSJ, *“a gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo Presidente do tribunal, centrada na figura do Juiz Presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário”*.

A função de direção atribuída ao magistrado do Ministério Público coordenador, elencadas no artigo 101.º da LOSJ, abrangendo todos os serviços do Ministério Público da Comarca, agora integradas por um único tribunal, bem como o considerável alargamento da respetiva área territorial, impunham a alteração do Estatuto do Ministério Público no sentido de

compatibilizar aquelas funções com as atribuídas a outros órgãos e agentes do Ministério Público.

Reconhecendo esta necessidade, o Ministério da Justiça criou um grupo de trabalho para elaborar uma proposta de lei de alteração do Estatuto do Ministério Público que, no entanto, ainda não concluiu.

Mantém-se, pois, em vigor o Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei 47/86, de 15/10, republicado pela Lei 60/98, de 27/8, com as alterações das Leis 42/2005, de 29/8, 67/2007, de 31/12, 52/2008, de 28/8, 37/2009, de 20/7, 55-A/2010, de 31/12 e 9/2011, de 12/4.

Assim sendo, e face a interpretações divergentes que vêm sendo suscitadas sobre o funcionamento do Ministério Público na nova organização judiciária, importa estabelecer regras claras e uniformes a nível nacional, evitando bloqueios internos prejudiciais para o desenvolvimento eficaz da sua atividade, as quais terão de ser posteriormente refletidas no Regulamento dos Serviços do Ministério Público previstos na al. r) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ.

Desde logo, no que se refere aos Procuradores-Gerais Distritais, o legislador expressamente remeteu para a alteração do Estatuto do Ministério Público a sua futura configuração e competência.

Como refere a exposição de motivos da proposta de Lei n.º 114/XII (que deu origem à LOSJ), *“Não se promove, com a presente proposta de lei, alterações à organização interna dos Conselhos Superiores ou da Procuradoria-Geral da República. Com efeito, no que à Procuradoria-Geral da República respeita, o desaparecimento, no texto legal, da designação de procurador-geral distrital deve-se exclusivamente ao abandono do conceito de distrito judicial, evitando-se a utilização do mesmo termo para diferentes conteúdos. A arquitetura da Procuradoria-Geral da República será estabelecida em sede própria, o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, sendo, nessa sede, procurada a melhor articulação naquela organização hierárquica da figura do magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca”*.

Em conformidade, a LOSJ e o respetivo decreto-regulamentar não alteraram a estrutura orgânica tripartida do Ministério Público prevista no artigo 7.º do EMP, relativa aos órgãos do Ministério Público:

- a) Procuradoria-Geral da República;
- b) Procuradorias-Gerais Distritais;
- c) Procuradorias da República.

Considerando que face à previsão do artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, as referências aos Distritos Judiciais constantes do EMP, até à respetiva alteração, se reportam

à área de competência dos tribunais da Relação correspondentes – Lisboa, Porto, Coimbra e Évora -, e tendo também sido extintos os círculos judiciais e as antigas Comarcas, a referência da alínea c) do art. 7.º do Estatuto do Ministério Público ao órgão “Procuradorias da República”, deverá, agora, reportar-se às “Procuradorias da República de Comarca”.

Inserindo-se o magistrado do Ministério Público coordenador nas Procuradorias da República de Comarca, conclui-se que sempre que a lei utiliza a expressão “superior hierárquico” do magistrado coordenador, como sucede na alínea a), do n.º 1, do artigo 101.º da LSOJ, se refere ao Procurador-Geral Distrital.

Em segundo lugar, determina o n.º 1 do artigo 99.º, da LOSJ que o magistrado do Ministério Público coordenador dirige o Ministério Público da Comarca, incluindo, naturalmente, a área criminal de inquéritos, como ressalta evidente na alínea g), do n.º 1 do artigo 101.º, do mesmo diploma.

O legislador pretende que cada Comarca seja gerida como uma unidade, com objetivos processuais específicos para toda a atividade do Ministério Público, determinados pelo magistrado coordenador, e com quadros únicos de magistrados, promovendo a mobilidade funcional, nos termos legais. Esta abrangência dos poderes de direção do magistrado do Ministério Público coordenador é ainda essencial para que se possam articular objetivos com o Juiz Presidente, ouvido o administrador judiciário, pois apenas aquele integra o Conselho de Gestão das Comarcas.

Por este motivo, esclarece o n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ que os restantes magistrados coordenadores sectoriais da Comarca exercem funções sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei. Esta norma abrange os Procuradores da República que dirigem os Departamentos de Investigação e Ação Penal, previstos no n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto do Ministério Público, devidamente conjugado com o artigo 152.º da LOSJ e as disposições do Decreto-Lei que criam os DIAP’s em cada uma das Comarcas (cfr. a título de exemplo n.º 2 do artigo 67.º deste último diploma).

No que se refere aos Procuradores-Gerais Adjuntos que dirigem os Departamentos de Investigação e Ação Penal nas Comarcas sede dos Tribunais da Relação (expressão que substitui os antigos distritos judiciais), o n.º 2 do artigo 72.º, do Estatuto do Ministério Público, atribui-lhes poderes reforçados face aos magistrados que dirigem os restantes DIAP’s. Com efeito, ao contrário da redação do n.º 3, o legislador expressamente remete para as competências previstas para o n.º 2 do artigo 62.º, hoje correspondente ao artigo 101.º da LSOJ. Deste modo, o legislador atribui ao Procurador-Geral Adjunto dirigente dos DIAP das Comarcas sedes dos Tribunais da Relação, no âmbito do respetivo DIAP, naturalmente, poderes similares aos que na Comarca competem ao magistrado do Ministério Público coordenador.

Este nível alargado de competências reflete e explica, de algum modo, o regime especial de nomeação bem como os requisitos específicos exigidos pelo Estatuto para o exercício das suas funções, conforme artigo 127.º do EMP.

Sucede que este poder alargado de direção do DIAP terá de ser exercido tendo em vista os objetivos processuais estabelecidos pelo magistrado do Ministério Público coordenador, de forma articulada com o Juiz Presidente, e colaborando na gestão unitária da Comarca, nomeadamente a possibilidade de mobilidade funcional entre magistrados do DIAP e das restantes unidades do Ministério Público na Comarca, que o magistrado coordenador pode, nos termos legais, propor ao Conselho Superior do Ministério Público.

Assim, a interpretação sistemática e funcional da lei impõe que os poderes alargados de direção atribuídos pelo Estatuto do Ministério Público ao dirigente dos DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, nomeadamente a competência para distribuição de serviço e a gestão funcional dos magistrados daquela unidade, sejam enquadrados pelos objetivos processuais determinados pelo magistrado coordenador e articulados com as necessidades de outras unidades da Comarca de que faz parte integrante.

Mas, por outro lado, impõe-se que, nestas quatro Comarcas, qualquer proposta do magistrado do Ministério Público coordenador ao Conselho Superior do Ministério Público, nos termos previstos na LOSJ, bem como qualquer decisão envolvendo magistrados do DIAP, deve ser acompanhada de parecer do respetivo Diretor, se não for da iniciativa deste.

Exige, pois, o atual quadro legislativo, em qualquer uma das possíveis interpretações, uma necessária e constante capacidade de articulação, na compreensão e exercício das respetivas atribuições e poderes, entre os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e os Procuradores-Gerais Adjuntos, diretores dos quatro DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, atualmente existentes.

Assim, sem prejuízo das competências reservadas ao CSMP, e enquanto não for estabelecida melhor e distinta definição estatutária, estabelecem-se as orientações seguintes:

1. O Procurador-Geral Distrital é o superior hierárquico do magistrado do Ministério Público coordenador, nomeadamente para efeitos da alínea a) do n.º 2 do artigo 101.º da LSOJ;
2. O magistrado do Ministério Público coordenador dirige o Ministério Público da Comarca, incluindo os DIAP, sem prejuízo do disposto nas alíneas seguintes;
3. Os Diretores dos DIAP das Comarcas sede dos Tribunais da Relação dirigem o respetivo DIAP, competindo-lhes:
 1. Acompanhar o movimento processual dos serviços do DIAP, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestionárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o magistrado coordenador da Comarca, nos termos da lei. Esta competência não exclui o dever do magistrado coordenador de, em consequência, informar o Procurador-Geral Distrital.

2. Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para o DIAP pelo magistrado coordenador da Comarca em articulação com este;
3. Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do DIAP;
4. Proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República e entre Procuradores-adjuntos colocados no DIAP, sem prejuízo do disposto na lei;
5. Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça, no âmbito do DIAP, sempre em articulação com o magistrado do Ministério Público coordenador;
6. Propor ao magistrado do Ministério Público coordenador a reafecção de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outra secção da mesma Comarca, bem como dar parecer a qualquer proposta do magistrado coordenador envolvendo magistrados do DIAP;
7. Afetar inquéritos para tramitação, a outro magistrado do DIAP que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
8. Propor ao magistrado coordenador o exercício de funções de magistrados em mais de uma secção ou serviços da mesma Comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente no DIAP, bem como dar parecer a qualquer proposta do magistrado coordenador que envolva magistrados do DIAP;
9. Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções ao DIAP pelo Conselho Superior do Ministério Público, mediante parecer a comunicar ao magistrado do Ministério Público coordenador;
10. Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções no DIAP, nos termos da legislação específica aplicável, mediante parecer a comunicar ao magistrado do Ministério Público coordenador;
11. Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do DIAP, mediante parecer a comunicar ao Magistrado do Ministério Público Coordenador;
12. Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica do DIAP, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Superior do Ministério Público;

13. Acompanhar e avaliar a atividade dos serviços do Ministério Público no DIAP, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação, em articulação com o magistrado do Ministério Público coordenador;
 14. Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais no DIAP;
 15. Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público do DIAP, em articulação com o magistrado do Ministério Público coordenador e com o Conselho Superior do Ministério Público;
 16. Propor ao magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca o regulamento interno do DIAP;
 17. Dar parecer a qualquer proposta ou decisão do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca que envolva os Magistrados ou o funcionamento do DIAP;
 18. Exercer, nos termos da lei, o poder hierárquico, designadamente, em sede processual e funcional, sobre os Procuradores da República que desempenhem funções no DIAP.
4. Os magistrados que dirigem o DIAP das outras Comarcas, que não sejam sede dos Tribunais da Relação, exercem as suas funções sob a orientação e na dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 72.º, do EMP, e do n.º 3 do artigo 99.º, da LSOJ.
 5. Ao Procurador da República com funções de coordenação geral do DIAP destas Comarcas, compete a gestão do departamento em termos definidos pelo magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca.
 6. Os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas, exercem as suas funções sob a dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca.
 7. Os Procuradores da República exercem funções hierárquicas relativamente aos Procuradores-adjuntos sob a sua imediata direção.
 8. A nomeação de Procurador da República com funções de coordenação setorial, por cada jurisdição, é da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do nº 3 do artigo 99º da LOSJ e do artigo 123-A do EMP, sob proposta do Procurador-Geral Distrital e iniciativa do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca.

9. Os magistrados do Ministério Público dos Tribunais de competência alargada respondem perante o magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca onde estão sedeados, sem prejuízo da observância das orientações e objetivos superiormente definidas.
10. Cabe ao magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca, salvo disposição legal em contrário, a designação de magistrados interlocutores para as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens e para os Conselhos Municipais de Segurança, bem como para outros organismos, sediados na área da respetiva Comarca, em que o Ministério Público tenha representação.
11. As presentes orientações, na sua aplicação, são acompanhadas e avaliadas pelos Srs. Procuradores-Gerais Distritais, em coordenação com os magistrados do Ministério Público coordenadores de Comarca e os Procuradores-Gerais Adjuntos, diretores dos quatro DIAP's das Comarcas sede dos Tribunais da Relação, os quais devem reportar à Procuradoria-Geral da República as respetivas conclusões e consequentes sugestões.

Divulgue-se a nível nacional através do SIMP, em “Destaque” e “Destaque permanente” e insira-se nos módulos “Documentos Hierárquicos” e “Circulares PGR”.

Publicite-se na página *web* da PGR e insira-se na Base de Dados dos Documentos Hierárquicos.

Lisboa, 5 de setembro de 2014

A Procuradora-Geral da República
Joana Marques Vidal»

6. Bibliografia:

- ANDRADE, MANUEL DA COSTA, «Consenso e Oportunidade», *Jornadas de Direito Processual Penal - O Novo Código de Processo Penal*, Liv. Almedina, Coimbra, 1991, pp. 317-358.
- AUER, ANDREAS, «Princípio da Legalidade como Norma, como Ficção e como Ideologia», *Justiça e litigiosidade: História e Prospectiva*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1993, pp. 122-138.
- BARROS, JOÃO MIGUEL, *Sistema Judiciário Anotado*, AAFDL Editora, Lisboa, 2017.
- CAEIRO, PEDRO, «Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da “justiça absoluta” e o fetiche da “gestão eficiente” do sistema», RMP, Ano 21, n.º 84, 2000, pp. 31 e seguintes.
- CARMO, RUI DO, «A autonomia do Ministério Público e o Exercício da Acção Penal», RCEJ, 1.º Semestre, pp. 106 e seguintes.

- CARVALHO, INÊS SEABRA HENRIQUES DE, *Em Defesa da Legalidade Democrática – O Estatuto Constitucional do Ministério Público Português*, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2012.
- CLUNY, ANTÓNIO, *Pensar o Ministério Público Hoje*, Cadernos da RMP, Ed. Cosmos, Lisboa, 1997.
- -----, «O Ministério Público e o princípio constitucional da igualdade», in *O Ministério Público, a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos (5.º Congresso do Ministério Público)*, Ed. Cosmos – SMMP, Lisboa, pp. 39-50.
- -----, «O Ministério Público, O Estado de Direito Social e a nova criminalidade organizada – Novo modelo e estatuto», RMP n.º 72, pp. 71 e seguintes.
- -----, «O Ministério Público e o Poder Judicial», in *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n.º 6 (IV Congresso do Ministério Público – 1994), Lisboa, pp. 37 seguintes.
- COSTA, EDUARDO MAIA DA, «Ministério Público, para um novo modelo», RMP, Ano 11, n.º 41, pp.18 e seguintes.
- -----, «Velhos e novos caminhos do Ministério Público», in *O Ministério Público, a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos (5.º Congresso do Ministério Público)*, Ed. Cosmos – SMMP, Lisboa, pp. 39-50.
- CUNHA RODRIGUES, J. NARCISO, «A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das polícias na investigação criminal», BMJ, n.º 337, pp. 12 e seguintes.
- -----, «Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público», *Lugares do Direito*, Coimbra Ed., Coimbra, 1999, pp. 293-321, ed ut RMP, n.º 62, pp. 22 e seguintes.
- -----, *Para uma reformulação do Ministério Público*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 1976.
- -----, *Em nome do povo*, Coimbra Ed., Coimbra, 1999.
- -----, *Recado a Penélope*, Sextante Editora, Lisboa, 1999.
- -----, «Ministério Público», *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa, 1993, pp. 510-511.
- CURA, ANTÓNIO A. VIEIRA, *Curso de Organização Judiciária*, Coimbra Ed., Coimbra, 2014.

- DÁ MESQUITA, PAULO, *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra, Ed., Coimbra, 2003.
- -----, «Notas sobre inquérito penal, polícias e Estado de direito democrático (suscitadas por uma proposta de lei dita de organização da investigação criminal)», *RMP*, Ano 21, n.º 82, abr-jun 2000, pp. 137-149.
- DELMAS-MARTY, MIREILLE, «A Caminho De Um Modelo Europeu De Processo Penal», *RPCC*, Ano 9, abril-junho de 1999, pp. 234 e seguintes.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO – ANDRADE, MANUEL DA COSTA, *Criminologia – O Homem Delinvente e a Sociedade Criminógena*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, «O dever de obediência hierárquica e a posição do Ministério Público no Processo Penal (anotação ao Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de Junho de 1972)», *RLJ*, Ano 106.º, n.º 3580, 1 de outubro de 1973, pp. 171 e seguintes.
- -----, «Autonomia e responsabilidade comunitária do Ministério Público: um equilíbrio difícil», *Procuradoria-Geral da República, 25 Anos do Estatuto do Ministério Público* (sessão comemorativa), Coimbra Ed., Coimbra, 2005, pp. 71 ss.
- -----, «Sobre os Sujeitos no Novo Código de Processo Penal», *Jornadas de Direito Processual Penal - O Novo Código de Processo Penal*, Liv. Almedina, Coimbra, 1991, pp. 3-34.
- -----, *Direito Processual Penal, vol. I*, (Cap. 2, O Ministério Público, § 11), Coimbra Ed., Coimbra, 1974.
- GASPAR, ANTÓNIO HENRIQUES, «Impugnação das decisões do Ministério Público no inquérito», *RMP*, n.º 49, pp. 71 e seguintes.
- -----, «Ministério Público, hierarquia e processo penal», *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n.º 6 (IV Congresso do Ministério Público), 1994, Lisboa, pp. 79-91.
- JACINTO, F.TEODÓSIO, «O modelo de processo penal entre o inquisitório e o acusatório: repensar a intervenção judicial na comprovação da decisão de arquivamento do inquérito», *RMP*, Ano 30, n.º 118, abril-junho 2009, pp. 5-44.
- JÚNIOR, ARTHUR PINTO DE LEMOS, «O Papel do Ministério Público, dentro do Processo Penal, à vista dos Princípios Constitucionais», *RMP*, Ano 24, n.º 93, jan.-mar. 2003, pp.
- LIBERATI, EDMONDO BRUTI, «Le rôle du Ministère Public aujourd’hui», in *O Ministério Público, a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos (5.º Congresso do Ministério Público)*, Ed. Cosmos – SMMP, Lisboa, 2000, pp. 361-366.

- LOPES, JOSÉ MOURAZ - CLUNY, ANTÓNIO - MICHELINI, GUALTIERI, *Judicial Governance in Europe*, Almedina, Coimbra, 2015.
- LOPES, JOSÉ MOURAZ - MATOS, JOSÉ IGREJA DE - MENDES, LUÍS AZEVEDO - COELHO, NUNO, *Manual de Gestão Judicial*, Almedina, Coimbra, 2015.
- LÚCIO, A. LABORINHO, «Sujeitos do Processo Penal (algumas considerações)», in *Jornadas de Direito Processual Penal - O Novo Código de Processo Penal*, Liv. Almedina, Coimbra, 1991, pp. 37-57.
- MARÇALO, PAULA, *Estatuto do Ministério Público Anotado*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011.
- MARTINS, LOURENÇO, «Poder judicial e magistratura de investigação», *BFDC*, vol. LXXV, Coimbra, 1999, pp. 385 e seguintes.
- MEIRIM, JOSÉ MANUEL, «Recusa de cumprimento de directivas, ordens e instruções com fundamento em grave violação da consciência jurídica», *RMP*, n.º 51, pp. 51 e seguintes.
- MENDES, ARMINDO RIBEIRO, «O Ministério Público, a Constituição de 1976 e a jurisprudência constitucional», *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol I., (Figueiredo Dias et al. org), Coimbra Ed., Coimbra, 2001, pp. 605 e seguintes.
- MONTE, MÁRIO FERREIRA – SANTOS, MARGARIDA, «Posição, funções e responsabilidade democrática do Ministério Público no modelo processual penal português – algumas considerações», <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22711/1/Posi%27o%20Cfun%27oes%20responsabilidade%20democr%20tica%20do%20Minist%20rio%20P%20blico%20no%20modelo%20processual%20penal%20portugu%20s.pdf> (acedido em 15.06.2017).
- NORONHA DO NASCIMENTO, LUÍS, «Poder Político e Leis do Processo», ASJP, V Congresso, Lisboa, pp. 215 e seguintes.
- OTERO, PAULO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Ed., Coimbra, 1992. PEREIRA, RUI, «Ministério Público: hierarquia e autonomia», *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n.º 6 (IV Congresso do Ministério Público – 1994), Lisboa, pp. 73-78.
- RAPOSO, MÁRIO, *O Estado e o Ministério Público*, Separata do Boletim do Ministério da Justiça, n.º 348, 1985.
- REIS, JOÃO PENA DOS, «Entre a Alquimia e a Complexidade», in *O Ministério Público, a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos (5.º Congresso do Ministério Público)*, Ed. Cosmos – SMMP, Lisboa, 2000, pp. 51-58.

- REIS BRAVO, JORGE DOS, «Legitimidade, iniciativa e oportunidade de acção do Ministério Público. Para uma prospectiva de modelo de actuação», in *O Ministério Público, a Democracia e a Igualdade dos Cidadãos (5.º Congresso do Ministério Público)*, Ed. Cosmos – SMMP, Lisboa, 2000, pp. 103-118.
- RODRIGUES MAXIMIANO, A., «A Constituição e o processo penal: competência e estatuto do Ministério Público, do Juiz de Instrução Criminal e do Juiz Julgador – a decisão sobre o destino dos autos e os artigos 346.º e 351.º do C.P.P.», *RMP*, Ano 2, vol. 5, 1981, pp. 113 e seguintes.
- SOTTOMAYOR, ARMÉNIO, «O Estatuto do Ministério Público», *RMP*, Ano18, n.º 72 (out.-dez.), 1997, pp. 55 e seguintes.
- -----, «Intervenção hierárquica em processo penal: escusa do superior hierárquico, suspensão da instância, início do prazo», *RMP*, Ano 18, n.º 71 (jul.-set.), 1997, pp. 129-133.
- SOUTO DE MOURA, JOSÉ, «Sobre Justiça e sobre o Ministério Público», acessível em http://www.stj.pt/ficheiros/estudos/justicaeminpub_soutomoura.pdf (acedido em 25.06.2017).



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

5. Gestão e Administração da Comarca na perspectiva do Ministério Público. Gestão Processual, simplificação, harmonização e agilização de procedimentos

Rui Jorge Guedes Faria de Amorim



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL**5. GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA COMARCA NA PERSPETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO
GESTÃO PROCESSUAL, SIMPLIFICAÇÃO, HARMONIZAÇÃO E AGILIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS**

Rui Jorge Guedes Faria de Amorim*

Introdução

§ I – Aspetos teóricos

1. A Justiça na Idade Moderna
2. O Ministério Público no novo paradigma judiciário

§ II – Da teoria à prática

1. Equipas de investigação/julgamento
2. Harmonização e uniformização de procedimentos
3. Articulação do Ministério Público com outras entidades
4. Articulação no âmbito da violência doméstica
5. Incremento da utilização dos institutos de consenso e diversão
6. Simplificação de procedimentos
7. Atendimento ao público

Conclusão

Bibliografia

«Quando os ventos da mudança sopram uns constroem barreiras, outros constroem moinhos de vento»

(provérbio)

Introdução

Sopram ventos de mudança na área da justiça. A reforma da organização judiciária operada através da Lei n.º 62/2013, de 26/8 (doravante LOSJ) convoca-nos a todos, operadores judiciários, para prosseguirmos na senda da eficiência e eficácia do sistema e na transparência do acesso à justiça.

Com este trabalho procurarei modestamente abordar o tema da gestão processual na vertente da simplificação, harmonização e agilização de procedimentos, por reporte à experiência acumulada ao longo destes 30 anos que levo na magistratura do Ministério Público.

§ I – Aspetos teóricos**1. A Justiça na Idade Moderna**

Vivemos numa nova era, a “Idade Moderna”¹, sob a égide da mutabilidade e da inconstância. As atuais sociedades evoluem, renovam-se e reinventam-se a um ritmo vertiginoso,

* Procurador da República.

potenciado pela globalização e por esse admirável mundo novo que a web criou e com o qual nem Aldous Huxley se atreveria a sonhar.

O Direito e a Justiça viram-se na necessidade de acompanhar a evolução dos tempos, embora a um ritmo lento que os coloca num estado de permanente “crise” aos olhos do cidadão comum² que, com uma consciência crescente dos “seus” direitos e com um maior poder reivindicativo, evidencia um abaixamento do grau de tolerância às injustiças.

No nosso ordenamento jurídico, o Direito da Família tem sofrido profundas alterações, numa tentativa (nem sempre alcançada) de se adaptar às novas vivências sociais e familiares (casamento e adoção por pessoas do mesmo sexo, divórcios sem “culpa”, “responsabilidades parentais” em substituição do “poder paternal” e seu exercício em condições de igualdade por ambos os progenitores, etc.).

Por seu turno, o Direito do Trabalho teve que acompanhar as novas tendências contratuais e ajustar-se à mobilidade e complexidade das relações laborais, passando a regular a contratação de profissões que não existiam (empresários desportivos, por exemplo) ou outras que já existiam mas sem regulação específica (v. g., trabalho de marítimos por conta de armadores a bordo de embarcações de pesca), bem como a reforçar a prevenção em conteúdos mais sensíveis (por exemplo, em matéria de assédio, com a recente Lei n.º 73/2017, de 16/8).

Mas foi no direito penal que as alterações mais se fizeram sentir, por força da globalização do crime na era digital³.

Porém, este movimento reformista não se repercutiu apenas em alterações legislativas, fazendo-se também sentir em ações governamentais de reorganização dos serviços da justiça e em iniciativas de autorregulação dos próprios operadores judiciais para acompanharem o surto de mudança⁴.

¹ ORTEGA Y GASSET caracteriza-a como um “estilo de vida” sob cuja denominação “cinzenta e inexpressiva” se oculta uma realidade: “a época da hegemonia europeia” (*«A Rebelião das Massas»*, Edição do Círculo de Leitores de 1989, pág. 128).

² “Na prática, esta modernidade que acumulou direitos, liberdades e garantias que tornou o cultural, o social e o económico objeto de direitos gerais e conferidos pelo simples nascimento, foi incapaz de cumprir as suas promessas (...). Confundiu a jurisprudência, abalou a doutrina, desmoralizou a polícia, tornou a lei ferramenta fácil de arranjos do poder” – CUNHA, Paulo Ferreira da, *«Pensar o Direito II. Da Modernidade à Postmodernidade»*, Livraria Almedina, 1991, pág. 52.

³ “O direito penal do século XXI depara-se com uma espécie distinta de criminalidade, organizada em simulacro de modelo empresarial em que o fim almejado é o lucro. Essa forma de criminalidade, outrora mais concentrada e localizada (por exemplo, as máfias italianas ou os grupos de gangsters norte-americanos) aproveitou fenómenos como a globalização, o surgimento da internet e os sistemas comunitários para pulverizar-se pelo mundo, distinguindo-se dos demais crimes patrimoniais (em que o lucro também é o fim) notadamente para contar com características como a organização hierárquica e empresarial, a transnacionalidade, a expertise de seus integrantes e a dispersão das vantagens angariadas mediante dissimulação e ocultação da origem, localização e propriedade” – BARIN, Érico Fernando, *«Alargar a Perda Alargada: o Projceto Fénix»*, Revista da Concorrência e Regulação n.º 16, out-dez 2013, pág. 55.

⁴ “Tem-se assistido nos últimos anos a um crescente movimento reformista na área da justiça, que se preocupa em melhorar o sistema judicial, tornando-o mais célere, desburocratizado, transparente e eficiente, na procura de uma melhor justiça e, por essa via, da garantia de uma verdadeira cidadania” – *«Manual de Gestão Judicial»*, vários autores, Livraria Almedina, 2015, pág. 39.

Já no princípio do século (no longínquo ano 2000) Leonor Furtado clamava para a necessidade de mudança, salientando que “o sistema judiciário se mantém como há 50 anos atrás: arcaico, moroso e burocratizado”, sendo que “a repetição de modelos e rotinas no exercício da função judicial rodeada de uma auréola quase mística, refugiando-se os magistrados no seu casulo de independência e autoritarismo, conduz à manutenção do sistema judiciário tal como vem sendo criticado”⁵.

2. O Ministério Público no novo paradigma judiciário

Funcionando como o instrumento por excelência para a defesa da cidadania, os Tribunais administram a justiça “em nome do povo” (art.º 202.º da Constituição da República Portuguesa)⁶.

No dizer do Conselheiro José Souto de Moura “a justiça é antes de mais nada, uma virtude. E, curiosamente, das quatro clássicas virtudes cardeais ela é, ao lado da prudência, temperança e coragem, a única que vale absolutamente. A única que nunca peca por exagero e, além disso, não pode estar ao serviço do bem ou do mal. Está ao serviço de si própria. Sempre e só”⁷.

O Ministério Público, enquanto órgão autónomo da administração da justiça, desempenha um papel primordial na sua realização, representando o indivíduo, a sociedade e o Estado. A Constituição tratou-o no Título V, com a epígrafe “Tribunais”, referindo no art.º 219.º, n.º 1, que compete ao Ministério Público “representar o Estado, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”.

O Código de Processo Penal de 1987 refere no seu preâmbulo que “ao Ministério Público é deferida a titularidade e a direção do Inquérito, bem como a competência exclusiva para a promoção processual: daí que lhe seja atribuído, não o estatuto de parte, mas o de uma autêntica magistratura, sujeita ao estrito dever de objetividade”.

As competências do Ministério Público, para além das demais funções conferidas por lei, encontram-se definidas no art.º 3.º do respetivo Estatuto (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro). Da sua análise conclui-se que é exatamente no polimorfismo das suas atribuições que o Ministério Público realiza a sua essência de magistratura.

No novo sistema judiciário, para além da alteração da circunscrição territorial e da especialização, a reforma veio propor uma nova forma de pensar a organização e funcionamento do mundo judiciário, designadamente na agilização, distribuição e tramitação

⁵ «Que formação para os magistrados hoje?», vários autores, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2000, pág. 160.

⁶ Paulo Ferreira da Cunha interroga-se, a propósito dos Tribunais, “quanta responsabilidade a de, numa sociedade democrática e de democracia eletiva e representativa, haver quem detenha parte da soberania sem ser eleito, porque detém a auctoritas da scientia e da sapientia”. Mas, conclui tal autor que “assim deve ser” («O Ponto de Arquimedes – natureza humana, direito natural, direitos humanos», Almedina, 2001, pág. 216).

⁷ MOURA, José Souto de, «Direito ao Assunto», Coimbra Editora, Ano 2006, pág. 167.

processual, na afetação e mobilidade dos recursos humanos e na autonomia das estruturas de gestão dos tribunais.

A gestão dos tribunais de primeira instância passou a ser feita por um conselho composto por um Juiz Presidente, um Administrador Judiciário e um Magistrado do Ministério Público Coordenador, sendo que as competências deste último encontram-se plasmadas no art.º 101.º da LOSJ. Este sistema de gestão obedece ao princípio da cooperação entre todos os intervenientes, o que resulta linearmente do art.º 24.º do Regulamento da LOSJ, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27/3.

Nessa perspetiva, os objetivos processuais da Comarca (art.º 91.º da LOSJ) terão que respeitar a natureza hierarquizada da magistratura do Ministério Público e, como tal, articular-se quer com os objetivos estratégicos definidos pelo Procurador-Geral da República (art.º 90.º da LOSJ), quer com os definidos pela Procuradoria-Geral Distrital onde a Comarca se encontra inserida.

Através do Despacho n.º 2/2014 a Procuradora-Geral da República definiu as orientações para o funcionamento do Ministério Público na nova organização judiciária, enquanto não é ultimada a alteração ao respetivo Estatuto.

As funções do Magistrado Coordenador traduzem uma nova filosofia de gestão, cabendo-lhe efetuar o planeamento, a monitorização, a avaliação e articulação do Ministério Público, com vista a uma atuação cada vez mais sólida e eficaz. Para tanto, exige-se-lhe uma postura de iniciativa, adotando procedimentos tendentes a uma melhoria constante do desempenho do Ministério Público, sem jamais esquecer que toda a sua atividade será escrutinada pelos verdadeiros destinatários da justiça, os cidadãos, falando-se, a este propósito de “*accountability*”, enquanto cruzamento das noções de transparência, prestação de contas e assunção ética da responsabilidade.

§ II – Da teoria à prática

Nesta segunda procurarei retratar algumas boas-práticas judiciárias com que me deparei ao longo do meu percurso profissional e que, no meu modesto entendimento, poderão ser utilizadas no novo modelo gestor.

1. Equipas de investigação/julgamento

Quando debutava na magistratura do Ministério Público, nos idos de 1997, calhou-me em sorte (diria mais que “em azar”) o processo que veio a ficar conhecido como “Meia Culpa”, no qual se investigava a prática de um incêndio numa casa de alterne de Amarante. O processo revelou-se de extraordinária complexidade, não só devido às dificuldades de investigação (apenas se sabia que três encapuzados tinham entrado no estabelecimento empunhando armas e tinham despejado um bidão de combustível nos tecidos e sofás, ateando o fogo e

provocando um incêndio que dizimou 13 pessoas), como também devido à imbricada teia de comandos que conferia ao processo contornos jurídicos singulares (o mandante do crime nunca conheceu os operacionais, que foram “contratados” por um intermediário, sendo, pois, problemática a tarefa de lhe imputar os homicídios, já que não possuía o domínio do facto). Perante tais escolhos e ainda devido ao extraordinário mediatismo que o crime potenciou, o Conselho Superior do Ministério Público decidiu formar uma equipa constituída por mim e pela Procuradora-Adjunta que também exercia funções na Comarca de Amarante, com a superintendência do Procurador da República no Círculo Judicial de Penafiel.

Desse modo, com uma permanente articulação com a Polícia Judiciária, foi possível identificar e submeter a prisão preventiva os autores do crime e finalizar a investigação em tempo recorde (a acusação foi deduzida três meses e meio após o massacre).

O julgamento realizou-se no Tribunal de Círculo de Penafiel, tendo eu e a Colega sido destacados em exclusividade para integrar a equipa que representou o Ministério Público nas 23 sessões em que se prolongou e, bem assim, na fase de recurso. As vicissitudes processuais eram imediatamente transmitidas ao Procurador-Geral Distrital do Porto de então que, por seu turno, as reportava à Procuradoria-Geral da República.

O Acórdão foi proferido cerca de um ano após a prática dos crimes, tendo sido dados como provados praticamente todos os factos carreados ao libelo acusatório.

Creio ser este um bom exemplo a implementar, muito mais nos dias de hoje em que a investigação criminal se adensou e os megaprocessos estão na ordem do dia. O Coordenador da Comarca deverá, pois, reportar ao CSMP a existência de tais processos e sugerir as melhores soluções que o caso concreto reclama.

De resto, o art.º 15.º da Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto (que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019) veio prever expressamente a possibilidade de o Procurador-Geral da República constituir equipas especiais, vocacionadas para investigações altamente complexas, e equipas mistas, compostas por elementos dos diversos órgãos de polícia criminal, para investigar crimes violentos e de investigação prioritária.

Por outro lado, nos casos mais complexos, a possibilidade de participação na fase de julgamento dos magistrados que dirigiram a investigação já resulta quer da Ordem de Serviço n.º 1/2014 da Procuradora-Geral da República (relativa à articulação de estratégias para a eficácia de atuação do Ministério Público na jurisdição criminal), quer da Diretiva n.º 2/15 (referente às Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal para o biénio 2015/2017).

Curiosamente, nove anos após, devido à “experiência” adquirida no processo do “Meia Culpa”, acabei por assumir a investigação de um outro processo de grande repercussão social, a morte de um cidadão sem-abrigo conhecido por “Gisberta”, cujo cadáver foi encontrado no poço do

elevador de um prédio abandonado da cidade do Porto e que apresentava múltiplos sinais de agressão.

Os indícios apontavam para que os autores do crime tivessem sido treze jovens com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos que se encontravam institucionalizados numa IPSS. Por entender que a investigação se revelaria complexa, a exigir a titularidade de um magistrado com experiência na área criminal, o então Procurador da República que coordenava o Tribunal de Família e Menores do Porto, onde eu então exercia funções, propôs ao Procurador-Geral Distrital que o processo me fosse diretamente afetado, o que veio a acontecer, com a correspondente suspensão de distribuição de Inquéritos Tutelares Educativos à minha letra.

A investigação revelou-se intrincada e de difícil aquisição probatória, já que se baseava quase exclusivamente nas declarações dos jovens, sendo também notória a complexidade jurídica do processo (apurou-se que os jovens agrediram a vítima dias a fio e, quando pensavam que já estaria morta face ao estado de inação que apresentava, lançaram-na na caixa de um elevador que se encontrava cheia de água, porém, a morte foi causada por afogamento, o que indiciava que a vítima ainda respirava quando foi lançada ao poço).

Ainda assim, foi possível concluir a investigação em 80 dias, tendo o julgamento sido realizado poucos meses após. Praticamente toda a factualidade foi dada como provada, tendo sido aplicadas medidas tutelares de internamento em Centro Educativo a quase todos os jovens (11 deles tinham aguardado o desenrolar do processo sujeitos a medidas cautelares de guarda).

Mais uma vez procurou-se a adoção de medidas gestionárias adequadas à situação, com a afetação do processo ao magistrado com maior experiência na área criminal, face à previsível complexidade da investigação (o que veio a confirmar-se).

2. Harmonização e uniformização de procedimentos

Anos mais tarde, quando fui investido nas funções de Coordenador do mesmo Tribunal de Família e Menores, apercebi-me que existiam entendimentos distintos entre os nove magistrados do Ministério Público que então ali exerciam funções relativamente a questões jurídicas controvertidas. Se a diversidade é salutar enquanto expressão da própria autonomia funcional do Ministério Público, a verdade é que, em certas matérias, pode gerar sentimentos de incompreensão e mesmo de revolta nos cidadãos e ter repercussões nefastas na vida das crianças.

Uma dessas questões tinha a ver com a circunstância de saber se devia (ou não) ser fixada uma prestação alimentícia a favor das crianças nas situações de desemprego do progenitor não guardião/residente ou quando não fosse possível avaliar a respetiva situação económica. Esta querela, para além de controvertida, fraturante até, tem sido objeto de forte e aceso debate doutrinal e jurisprudencial, com soluções divergentes, opostas e verdadeiramente negadoras uma da outra.

Sempre defendi a tese da obrigatoriedade de fixação de uma pensão de alimentos nessas situações. Mas, independentemente das convicções jurídicas de cada um, o Ministério Público não pode alhear-se da veste em que atua nesta área e, seguramente, não parece compatível com o superior interesse das crianças defender-se que o progenitor não guardião deve ficar isento de contribuir para o sustento de um filho. Outrossim, impunha-se evitar que uma questão com tanta importância na vida das crianças estivesse dependente do acaso (dependia do magistrado a quem o processo fosse distribuído).

Cheguei a assistir a uma situação caricata de uma senhora que tinha dois filhos de progenitores diferentes, ausentes em parte incerta do estrangeiro, e não contribuía para o sustento dos descendentes. Em relação a um deles, porque tinha sido fixada uma prestação alimentícia a cargo do progenitor em sede de Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais, o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores substituiu-se ao progenitor relapso e passou a garantir à criança uma prestação substitutiva que assegurava a sua sobrevivência. Em relação ao outro filho, porque não tinha sido fixada uma prestação de alimentos a cargo do progenitor (com o argumento de que a lei não o permitia, por ser desconhecida a sua situação económica) não foi possível acionar o Fundo de Garantia de Alimentos, com todas as consequências daí advindas para a criança. A mãe dos menores insurgia-se no atendimento ao público como era possível “com a mesma lei” haver sentenças diferentes para situações “exatamente iguais”. E não era fácil explicar (nem compreender) que tais decisões se mostravam devidamente fundamentadas e tinham ambas cobertura legal.

Nesse momento, decidi que era altura de mudar tal estado de coisas, pelo menos no que ao Ministério Público diz respeito. Agendei uma reunião com todos os Colegas onde tal questão foi exaustivamente debatida, tendo vingado a tese por mim defendida pelo que, a partir dessa data, firmou-se posição uniforme no sentido de se pugnar sempre pela fixação da pensão alimentícia nessas situações, passando o Ministério Público a interpor recurso de todas as decisões em sentido oposto.

Modestamente, creio termos contribuído para a sedimentação da posição pro-fixação da pensão que agora impera.

Tal tentativa de harmonização e uniformização de procedimentos deverá constituir uma preocupação do Magistrado Coordenador, tanto mais que a reputação do Ministério Público em nada sai beneficiada com divisões desta natureza, já que o cidadão não percebe como é possível a coexistência de posições diametralmente opostas na mesma Comarca e, por vezes, no mesmo Tribunal.

3. Articulação do Ministério Público com outras entidades

Ainda na qualidade de coordenador do TFM do Porto apercebi-me que existiam inúmeros escolhos na articulação entre o Ministério Público e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens da área metropolitana do Porto. Alguns magistrados davam indicações aos técnicos que depois eram contrariadas por outros magistrados, as Comissões tinham entendimentos

dísparos entre si e a tramitação dos processos nas Comissões não era a mais escorreita. Decidi, pois, que nos devíamos reunir todos em redor de uma mesa.

Comecei por solicitar aos Presidentes das sete CPCJ da área da competência do Tribunal que elencassem as questões que mais os preocupavam e que desejavam ver resolvidas. Tais questões foram depois objeto de análise por mim e pelos restantes Colegas que à data exerciam funções naquele Tribunal. Após, convoquei uma reunião em que participaram os magistrados do Ministério Público e os representantes das Comissões, incluindo os respetivos Presidentes. As questões que tinham sido colocadas foram alvo de estimulante discussão, tendo-se gerado consenso quanto a todas elas.

Elaborei, então, um manual de boas práticas que foi divulgado quer pelos magistrados do Ministério Público do Tribunal, quer pelas Comissões, todos se tendo comprometido a aceitar os entendimentos e a assumir os procedimentos aí exarados. A própria Comissão Nacional – a quem também dei conhecimento do texto – congratulou-se com o método escolhido que teve o condão de dissipar a maioria das dúvidas e de sanar praticamente os conflitos que até então existiam.

Entendo que este é o caminho correto a seguir. O Ministério Público, pelo polimorfismo da sua intervenção, necessita de articular-se com inúmeras entidades de cuja eficácia interventiva depende muito do seu êxito. Ora, não faz sentido que os magistrados continuem a desperdiçar ingloriamente o tempo e a energia em questões laterais, por deficiente articulação com entidades com quem era suposto o entendimento ser escorreito, no interesse comum, e cuja resolução pode facilmente ser alcançada com um diálogo franco e aberto.

Mais recentemente, na qualidade de coordenador setorial de Família e Menores da Comarca de Braga, propus ao Procurador-Geral Adjunto Coordenador da Comarca uma reunião com todos os Conservadores do Registo Civil, não só perante os inúmeros obstáculos que se vinham deparando na articulação entre as duas entidades nos processos de divórcio por mútuo consentimento cujos acordos de Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais são sindicados pelo Ministério Público, como também face às recentes alterações legislativas, designadamente a Lei n.º 5/2017, de 2/3, e a Portaria n.º 188/2017, de 2/6, que inevitavelmente exponenciariam tais escolhos.

A reunião, realizada no passado mês de junho, foi extremamente proveitosa e permitiu que, numa discussão muito participada, os magistrados do Ministério Público e os Conservadores do Registo Civil da Comarca de Braga obtivessem plataformas de entendimento e soluções de consenso relativamente às questões que mais divergências vinham suscitando e que constituíam autênticos fatores de entropia, responsáveis pelo arrastar de processos que, a todos os títulos, se pretendem céleres e destituídos de controvérsia.

4. Articulação no âmbito da violência doméstica

No ano de 2010 participei na elaboração do “Compromisso de Boas Práticas” assinado pelo DIAP, pela Procuradoria junto do Tribunal de Família e Menores, pela Procuradoria junto do Tribunal de Instrução Criminal, pelas CPCJ do Porto e pela Delegação Norte do INML, com vista:

- Ao estabelecimento de canais de comunicação célere e de pontos de contacto/interlocutores nas diferentes instituições;
- A uma melhor abordagem das situações no sentido da qualidade, atualidade e adequação da proteção garantida às crianças e jovens vítimas;
- A evitar a vitimização secundária das crianças e jovens vítimas, através da articulação e agilização de procedimentos em sede criminal e de promoção e proteção;
- A garantir a celeridade efetiva e a eficaz obtenção dos meios de prova ao nível criminal, estando em causa factos integrativos de crimes cuja investigação se revestia de natureza prioritária, de modo a simultaneamente se tutelar o interesse da vítima especialmente vulnerável.

Não tenho dúvidas que este caminho tem que ser imperativamente traçado em sede de violência doméstica. De resto, assim o inculcam e impõem as recentes alterações introduzidas pela Lei n.º 24/2017, de 24/5 (que obrigam à comunicação ao Ministério Público, para efeitos de instauração, no prazo de 48 horas, do respetivo processo de regulação ou alteração da regulação do exercício das responsabilidades parentais, das medidas de coação ou penas acessórias que impliquem a restrição de contacto entre progenitores de menores).

Apesar de toda a intervenção que vem sendo operada à escala planetária, a violência doméstica continua a configurar um problema de saúde pública, já que as consequências que lhe estão associadas são devastadoras para a saúde e para o bem-estar de quem a sofre, da família e da sociedade em geral (danos físicos e psíquicos, perturbação do funcionamento familiar, isolamento social, menor produtividade laboral, desemprego, estigma social e custos acrescidos com a saúde).

“O século vinte será lembrado como um século marcado pela violência. Numa escala jamais vista e nunca antes possível na história da humanidade, ele oprime-nos com o seu legado de destruição em massa, de violência imposta (...) Menos visível, mas ainda mais disseminado, é o legado do sofrimento individual diário. É a dor das crianças que sofrem abusos provenientes das pessoas que deveriam protegê-las, mulheres feridas ou humilhadas por parceiros violentos, pessoas idosas maltratadas por aqueles que são os responsáveis pelos seus cuidados, jovens oprimidos por outros jovens e pessoas de todas as idades que infligem violência contra si próprias”⁸.

⁸ MANDELA, Nelson, «Relatório Mundial sobre Violência e Saúde», Organização Mundial de Saúde, 2002.

Por todas essas razões impõe-se uma especial acuidade do Coordenador da Comarca no sentido de privilegiar a especialização nos DIAP, com a afetação exclusiva de magistrados aos Inquéritos de violência doméstica e de otimizar a articulação dos magistrados da área de família e menores com os da jurisdição criminal e com os órgãos de polícia criminal neste domínio.

5. Incremento da utilização dos institutos de consenso e diversão

Entre os anos de 2012 e 2015 prestei assessoria à Procuradora-Geral Distrital do Porto e vivi por dentro a revolução que então se verificou no Distrito. A informação existente era escassa, por não haver mapas estatísticos ou relatórios anuais. A primeira ação da Distrital foi, pois, a de recolher informação precisa sobre o estado dos serviços, designadamente no que concerne à área criminal (não se pode agilizar nem simplificar sem conhecer).

Apurou-se que o recurso às formas simplificadas de processo (processos sumário, sumaríssimo e abreviado) e aos institutos de consenso (suspensão provisória de processo e arquivamento com dispensa de pena) era praticamente residual (cerca de 20% em 2011), sendo pouco consistentes as explicações para a sua não utilização.

Promoveram-se, então, reuniões nos 21 Círculos Judiciais que compunham o Distrito, tendo os magistrados do Ministério Público reconhecido que se tratava de uma rotina instalada na prática judiciária que havia necessidade de alterar.

No início do ano de 2013 consensualizaram-se objetivos para esse ano adaptados à realidade de cada Círculo Judicial, tendo os Procuradores da República Coordenadores assumido o compromisso de implementar os mecanismos adequados ao aumento para 50% de utilização de tais institutos de consenso e diversão.

Paralelamente a esta mudança de paradigma houve necessidade de adotar outras medidas gestionárias, atendendo a que existem prazos processuais imperativos que, a não serem respeitados, inviabilizam a utilização de tais institutos. Assim, estabeleceram-se protocolos de cooperação com o LPC, a PJ, a PSP, a GNR, a ASAE, o IGAC (com vista ao encurtamento dos prazos de investigação na pequena e média criminalidade e à célere realização de exames/perícias – droga, taxa de álcool no sangue, armas, dano corporal e material contrafeito).

Além disso, reestruturou-se o DIAP do Porto (criando-se secções genéricas de resposta célere para a pequena e média criminalidade), estabeleceram-se canais rápidos de correspondência com os Órgãos de Polícia Criminal (através de email), uniformizaram-se os procedimentos de registo (havia comarcas que procediam ao registo prévio dos processos sumários como Inquérito e outras em que tal não acontecia o que desvirtuava a realidade em termos comparativos; havia magistrados que não trabalhavam no *Citius*, o que inviabilizava qualquer tentativa de monitorização) e criou-se um sistema de registo automático de indicadores de gestão.

Esta autêntica revolução começou a dar frutos a muito curto prazo e logo no ano de 2013 subiu para 54% a percentagem de resolução dos Inquéritos através de formas processuais alternativas no Distrito Judicial do Porto. Em 2014 voltou a aumentar para 55% e em 2015 atingiram-se os 59%.

A suspensão provisória do processo evoluiu em 2013 para 26% da indicição positiva, em 2014 era já de 31% e em 2015 subiu para 35%. No ano de 2016 o número de Inquéritos terminados em suspensão provisória foi superior ao número de acusações em processo comum, o que constitui um marco notável.

Tal revolução possibilitou uma significativa economia de meios, resguardando-se o julgamento para as matérias criminais mais relevantes, aumentando-se a capacidade de intervenção do Ministério Público na criminalidade mais complexa e grave, designadamente na área económico-financeira, em suma, possibilitando a realização de justiça em tempo útil.

Possibilitou ainda que os magistrados usufríssem de uma maior disponibilidade para encerrar os processos mais antigos, o que constituía um dos objetivos primordiais da reforma e, de resto, deve estar sempre na linha da frente das preocupações do Coordenador da Comarca (art.º 101.º, n.º 1, al. a), da LOSJ)⁹.

Poucos acreditariam que fosse possível levar-se a bom porto uma reforma tão profunda em tão pouco tempo como aquela que foi alcançada no Distrito Judicial do Porto, seguramente por mérito dos magistrados que a executaram, mas sobretudo pela capacidade de liderança e pelo rasgo de quem superiormente os dirigiu.

São exemplos deste jaez que a coordenação das Comarcas reclama¹⁰, o que implica o conhecimento profundo da realidade local e dos seus agentes, o acompanhamento da sua rotina, a análise dos indicadores de gestão (eficácia, eficiência, pendência processual, tempo médio de duração dos processos, deteção e controle dos processos mais antigos, percentagem de utilização dos institutos de consenso, etc.), a identificação dos fatores de bloqueio e a introdução das melhorias que se impuserem a cada momento, favorecendo a racionalização dos procedimentos. No fundo, a capacidade de introduzir métodos de gestão no serviço corrente, colocando em prática o método “DILLO”¹¹.

É evidente que, neste particular, a tarefa dos próximos Magistrados do Ministério Público Coordenadores estará muito facilitada com o trabalho que os Colegas já desenvolveram ao longo deste 1.º triénio. Mas haverá sempre lugar para a inovação.

⁹ Seguramente que todo este manancial de reformas obteve ainda mais legitimação através das Diretivas da PGR n.ºs 1/2014, 1/2015 (relativas à suspensão provisória do processo) e 1/2016 (relativa ao processo sumaríssimo).

¹⁰ “A justiça sem rosto e senilizada, lenta e ritualizada, distante e inquisitorial, poderá ser temperada com uma capacidade de adaptação a exigências de celeridade, a circunstâncias locais ou do caso. É ao Ministério Público que cabe protagonizar tal tempero, se souber imprimir à sua atuação um suplemento de dinamismo, criatividade e ação no terreno. No fundo, se for o motor de uma justiça de maior proximidade e souber protagonizar uma magistratura de corpo inteiro”, MOURA, José Souto de, *obra citada*, pág. 160.

¹¹ “*Day In the Life Of*”.

6. Simplificação de procedimentos

Ciente de que a justiça é um bem escasso e que o tempo despendido na tramitação dos processos é demasiado precioso para ser desperdiçado em atos e ritos estéreis, sempre procurei, ao longo da minha carreira, questionar-me se “tinha que ser assim” e, se concluísse pela negativa, alterar o que fosse necessário, sempre com o escopo da simplificação.

A minha primeira colocação como Procurador da República, no ano de 2003, foi no TFM de uma (então) Comarca da área urbana de Lisboa, que não vem ao caso. No ano precedente tinham ali exercido funções dois magistrados do Ministério Público mas, por carência de quadros, nesse ano ficaria somente eu a trabalhar com dois juízes.

O panorama que encontrei era desanimador. Uma pendência processual assustadora, quer na Secção de processos, quer no Ministério Público (com perto de 400 Processos Administrativos pendentes), diligências praticamente ininterruptas das nove da manhã às cinco da tarde marcadas em paralelo pelos dois juízes (no convencimento de que ali permaneceriam em funções dois Procuradores), Tribunal sem sala de audiências, tendo os magistrados que se deslocar, com a beca ao ombro, a outros tribunais da mesma cidade onde funcionavam as restantes jurisdições.

Através da utilização do método “DILLO” (aprioristicamente, como é bom de ver, já que, na altura, desconhecia em absoluto tal metodologia), pude aperceber-me que as duas funcionárias do Ministério Público despendiam ingloriamente grande parte do dia a tramitar “Processos Administrativos de Acompanhamento”. Basicamente, instaurava-se um Processo Administrativo para acompanhar cada Processo de Promoção e Proteção que corria termos no Tribunal e, bem assim, para fiscalizar cada processo instaurado nas seis Comissões de Proteção de Crianças e Jovens da área de competência daquele TFM.

As funcionárias elaboravam um sem número de ofícios diários às CPCJ a perguntar pelo estado dos processos e as Comissões respondiam tarde e a más horas por carência de meios para fazer face a tanta solicitação do Ministério Público, pouco tempo lhes sobrando para executar o que estatutariamente lhes competia: tecer a prevenção e proteger e acompanhar as crianças e jovens que se encontravam em perigo.

A informação sobre o estado dos processos pendentes no próprio Tribunal dava-lhes ainda mais trabalho, porque exigia que encontrassem os processos nas pilhas existentes no Tribunal (e eram literalmente “pilhas” porque, na exiguidade daquele apartamento adaptado a Tribunal, não havia estantes que comportassem tanto “papel”), os consultassem, os fotocopiassem, abrissem conclusão nos Processos Administrativos para que os magistrados despachassem tabelarmente “continuem a acompanhar os autos o desenrolar do processo”. Assim, até ao termo dos processos de promoção e proteção (que invariavelmente demoravam anos) e para todos os processos dessa natureza que entrassem naquele Tribunal!

Com todo o respeito pelos Colegas que me antecederam, entendi que não seria a forma mais adequada de ocupar o tempo das funcionárias e dos magistrados (tanto mais que não faltavam

verdadeiros processos para tramitar e situações desesperantes de crianças e jovens para resolver).

Comecei, pois, por convocar uma reunião com os presidentes das Comissões de Proteção, a quem transmiti a minha intenção de arquivar todos os Processos Administrativos de acompanhamento. Todos, sem exceção, denotaram um profundo “alívio”, salientando que não podiam ouvir melhor notícia porque finalmente iriam ter tempo e reunir condições para “proteger as crianças”. Claro que aproveitei o ensejo para combinar uma série de procedimentos na articulação recíproca, beneficiando de muitos ensinamentos dos próprios técnicos que tinham bem mais experiência na área do que eu.

Seguidamente, ordenei que fosse aberta conclusão por ordem verbal nos Processos Administrativos de “acompanhamento” e, por despacho tabelar, apelando a razões de ordem pragmática e de rentabilização dos serviços, arqueei-os todos.

Tudo mudou, a partir de então. As funcionárias passaram a ter tempo para tramitar os outros Processos Administrativos, Averiguações Oficiosas de Paternidade, Inquéritos Tutelares Educativos e Processos de Autorização para a prática de ato e suprimento de consentimento (alguns deles parados há vários meses). Quando fui transferido, cerca de um ano e um mês após, deixei 23 Processos Administrativos pendentes. E, seguramente, que nenhum deles era de “acompanhamento”.

A par de tal alteração, apercebi-me que os Colegas que me antecederam naquele Tribunal tinham por hábito transformar em Processo Administrativo todos os Processos de Promoção e Proteção que, vindos das CPCJ, demandavam uma imediata intervenção do Ministério Público com vista à abertura de processo judicial de promoção e proteção.

Para além do tempo perdido (entre o despacho a ordenar o registo como Processo Administrativo e o requerimento a requerer a intervenção judicial muitas vezes mediavam semanas e mesmo meses!) em que a criança ficava “no limbo” (nem a Comissão intervinha, por retirada do consentimento, nem o Tribunal, por desconhecimento do caso), o que mais perplexidade me suscitava nesse procedimento era o enorme desperdício de fotocópias.

O problema era que os magistrados ordenavam que o processo da Comissão (muitas vezes com centenas e mesmo milhares de páginas, quando se tratava de fratrias numerosas) fosse autuado como Processo Administrativo e, quando requeriam a abertura de Processo de Promoção e Proteção, mandavam desentranhar o(s) processo(s) da CPCJ para acompanhar(em) o requerimento mas, paralelamente, ordenavam que ele(s) fosse(m) integralmente fotocopiado(s) para passar(em) a integrar o Processo Administrativo.

Mais uma vez, com todo o respeito por quem assim pensa, discordei de tal procedimento. Admito que, por razões de equidade na distribuição do serviço, possa haver necessidade de instaurar um Processo Administrativo nestas situações, porém, deverá ser um processo com o máximo de 24 horas de existência já que, no dia seguinte e desde que o perigo esteja minimamente escalpelizado, o dever do magistrado é avançar de imediato com abertura de

processo judicial de promoção e proteção. Mas o que questiono com veemência é a necessidade de ser fotocopiado o processo da CPCJ para ficar a integrar um Processo Administrativo que será imediatamente arquivado. Por isso alterei os procedimentos nesse particular, deixando de ser extraídas cópias dos processos da Comissão para os Processos Administrativos.

Curiosamente, quando demandei o TFM do Porto, encontrei exatamente o mesmo “*modus operandi*”. Todos os Colegas mandavam fotocopiar na íntegra os processos das Comissões para ficarem a constar do Processo Administrativo. Numa reunião, questionei a razão de tal procedimento e ninguém me soube dar uma explicação que fosse. Simplesmente era assim que sempre se fizera.

Um Colega aventou que talvez os Serviços de Inspeção do Ministério Público pudessem ter necessidade de consultar os processos das CPCJ para avaliar se os requerimentos de abertura de Processo Judicial de Promoção e Proteção estavam bem elaborados. Contrapus que, nesse caso, o Sr. Inspetor poderia consultar o próprio Processo Judicial, de onde obviamente constava o processo da Comissão.

Enfim, todos aceitaram com naturalidade alterar o procedimento neste particular e deixarem de ordenar a extração de cópias dos processos das Comissões de Proteção para os Processos Administrativos. Para além dos ganhos de tempo, logo no primeiro mês em que a alteração operou o técnico de justiça principal confidenciou-me que tinham diminuído em cerca de 16.000 (dezasseis mil) o número de fotocópias tiradas no Ministério Público!

Evidentemente que se me refiro à jurisdição de família e menores é porque estou mais familiarizado com os procedimentos que aí se adotam, por ter sido a minha área de eleição nos últimos anos. Porém, com a preciosa colaboração dos Magistrados Coordenadores setoriais, a ideia será a de detetar os fatores de bloqueio nas várias jurisdições e, em articulação com os Colegas, mas respeitando sempre a sua autonomia, propor-lhes alterações cirúrgicas (como aquelas que sumariamente explanei) que simplifiquem e agilizem os procedimentos, com notórios benefícios na eficiência e eficácia dos serviços.

Efetivamente, neste “novo mundo” (judiciário) em que vivemos, os magistrados deverão compreender que a sua intervenção não se cinge à aplicação do direito positivo, antes devendo ser capaz de realizar a justiça em tempo útil, enquanto fator de ordem e equilíbrio social. De resto, a faculdade de adoção de medidas de simplificação e agilização processuais vem expressamente prevista na lei como uma das prerrogativas do Magistrado do Ministério Público Coordenador (alínea p) do n.º 1 do art.º 101.º da LOSJ). E, como apropriadamente disse um dia Graham Bell, “nunca ande pelo caminho traçado, pois ele conduz somente até onde os outros foram”.

7. Atendimento ao público

Terminaria por um aspeto que, por mais pueril que pareça, reveste uma extraordinária relevância na percepção que os cidadãos têm do funcionamento da máquina da justiça: refiro-me ao atendimento ao público. Por vezes, esse é o único contacto que o utente estabelece com o Tribunal em toda a sua vida, impondo-se, por isso, que a imagem com que fica do Ministério Público seja positiva.

Ao longo da minha carreira, sempre tive o maior cuidado com o atendimento ao público, procurando que a ninguém fosse recusada a audiência, mesmo que em horas inadequadas ou em dias que não estavam vocacionados para o efeito.

No exercício da coordenação do TFM do Porto preocupei-me em estruturar um gabinete de atendimento ao público num espaço reservado e com total privacidade. O atendimento era feito ininterruptamente, todos os dias da semana e em horário de expediente. A triagem era feita por uma funcionária com irrepreensível educação e deferência e que estava devidamente preparada para fornecer as informações pertinentes nas situações mais comuns (Regulação/Alteração/Incumprimento do Exercício das Responsabilidades Parentais, Tutela, etc.). Se o caso se revelasse mais complexo ou se o cidadão pretendesse falar com o magistrado, então, era encaminhado para o gabinete do Procurador da República de turno. A ninguém era recusado o atendimento no próprio dia, sendo apenas perguntado ao utente se pretendia esperar pela sua vez ou se optava por regressar num outro dia, sendo, então, atendido preferencialmente nessa outra data.

Reconheço que nem todos os Tribunais podem adotar um figurino semelhante. Desde logo, naqueles em que só existe um magistrado o atendimento ficará dependente do agendamento das diligências/julgamentos. Nessas situações, será preferível que seja escolhido um dia da semana para o atendimento e que, nesse dia, não sejam designadas diligências. Sem embargo, qualquer cidadão deverá poder ser atendido em qualquer dia da semana se comprovar que não lhe é possível comparecer no dia de atendimento habitual ou que uma nova deslocação se revelaria significativamente onerosa. E não obstante se defenda que, por regra, o atendimento deve ser realizado pelo próprio magistrado do Ministério Público, não nos repugna aceitar que, em determinadas jurisdições e nas situações mais triviais, possa ser efetuado por funcionário devidamente preparado para o efeito. Por exemplo, ninguém questiona que no foro laboral o atendimento deverá ser presidido pelo magistrado, todavia, em matéria cível ou de família e menores, aceita-se que o atendimento com vista à propositura de uma ação de interdição ou de regulação do exercício das responsabilidades parentais possa ser feito por um funcionário.

Sem embargo, realce-se que na área de família e crianças os casos encerram uma enorme carga emocional, exigindo-se que quem preside ao atendimento esteja preparado para o efeito. A maioria das vezes, o que o utente pretende efetivamente é “desabafar” e expressar tudo o que lhe vai na alma. Não adianta pedir-lhe que vá direto ao assunto. Temos que saber ouvir e, quantas vezes, aconselhar. No fundo, temos de travestir-nos de psicólogos e psicanalistas (com todo o respeito por esses profissionais) ou, pelo menos, temos que ter a paciência e disponibilidade necessárias para ouvir “toda a história”. Mesmo que se trate de

uma vulgar separação a demandar a instauração pelo Ministério Público de uma trivial Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais.

Saliente-se, por último, a necessidade de os dias de atendimento deverem constar da página *web* da Comarca e, bem assim, dos painéis informativos do próprio Tribunal.

Conclusão

Terminaria dizendo que o sucesso de um Coordenador de Comarca dependerá, mais do que qualquer outra circunstância, da assunção dessa extraordinária característica que faz de nós, humanos, seres únicos: a capacidade de interagir, de dialogar, de estreitar a aproximação, de gerar consensos.

Escreveu um dia sabiamente o Conselheiro José Narciso da Cunha Rodrigues “são os direitos do homem que legitimam o Ministério Público, o movem e o limitam. Os direitos de todos: dos poderosos e dos desprotegidos, dos ricos e dos pobres, dos sábios e dos ignorantes, dos que falam alto e dos que não têm voz. Representando a sociedade, o Ministério Público representa-os a todos, ainda que uns se possam sentir melhor representados do que outros...”¹².

O nosso dever é que, na pequena porção que nos responsabiliza, esbatamos essa desigualdade para que todos se possam sintam igualmente bem representados.

Bibliografia

- BARIN, Érico Fernando, «*Alargar a Perda Alargada: o Projecto Fénix*», Revista da Concorrência e Regulação n.º 16, out-dez 2013;
- CLUNY, António, «*Pensar o Ministério Público Hoje*», Cosmos Editora, 1997;
- CUNHA, Paulo Ferreira da, «*Pensar o Direito II. Da modernidade à Postmodernidade*», Almedina, 1991;
- CUNHA, Paulo Ferreira da, «*O Ponto de Arquimedes – natureza humana, direito natural, direitos humanos*», Almedina, 2001;
- José Igreja MATOS, José Mouraz LOPES, Luís Azevedo MENDES e Nuno COELHO, «*Manual de Gestão Judicial*», Almedina, 2015;
- LATAS, António João Latas (Coordenação) e OUTROS «*Mudar a Justiça Penal – Linhas de reforma do processo penal português*», Almedina, 2011;

¹² «*Em Nome do Povo*», Coimbra Editora, 1999, pág. 23.

- MOURA, José Souto de, «*Direito ao Assunto*», Coimbra Editora, 2006;
- ORTEGA Y GASSET, «*A Rebelião das Massas*», Edição do Círculo de Leitores de 1989;
- RIBEIRO, Neves, «*O Estado nos Tribunais*», Coimbra Editora, 1985;
- RODRIGUES, José Narciso da Cunha, «*Em Nome do Povo*», Coimbra Editora, 1999;
- RODRIGUES, José Narciso da Cunha, “*Sobre o princípio da igualdade de armas*”, «Revista Portuguesa de Ciência Criminal», Ano 1.º, n.º 1, 1991, pág. 77;
- «*Que formação para os magistrados hoje?*», vários autores, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2000;
- «*Violência Doméstica – implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenómeno*», Manual Pluridisciplinar do Centro de Estudos Judiciários, Ano de 2016, disponível no sítio http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebook_civil.php;
- «*Sem violência doméstica – Uma experiência de trabalho em rede (2009-2012)*», Coordenação de João Redondo, Editado pela Administração Regional de Saúde do Centro, disponível para download no site: <http://material.violencia.online.pt//conteudos/livro%20sem%20VD/livro%20SVF.pdf>;
- *V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014-2017*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2013, publicada no Diário da República, 1.ª série, de 31 de dezembro de 2013.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

6. A Gestão da Comarca e os Departamentos de Investigação e Ação Penal Comarcãos

Isabel Maria Fernandes Dias



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

6. A GESTÃO DA COMARCA E OS DEPARTAMENTOS DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL COMARCÃOS

Isabel Maria Fernandes Dias*

1. Explicação prévia
2. Introdução
3. Os Departamentos de Investigação e Ação Penal na Lei da Organização do Sistema Judiciário
4. Estrutura e recursos humanos dos DIAP
5. Modelo de gestão dos DIAP, os objetivos processuais
6. Métodos a implantar no DIAP para melhor os níveis de eficiência e eficácia

1. Explicação prévia

A razão da escolha deste tema de trabalho relaciona-se com o facto de eu desempenhar atualmente funções de Coordenadora do Departamento de Investigação e Ação Penal da Madeira e na minha perspetiva este tema se inserir nas matérias que foram abordadas no curso, maioritariamente nas do módulo 4.

2. Introdução

No que ao Ministério Público diz respeito, a parte mais visível da sua intervenção no sistema de justiça é a da área da investigação criminal.

A evolução da vida em sociedade, designadamente nas sociedades ocidentais, conduziu a que se atenuassem ou desaparecessem as formas de controlo social pelos pares e a que a auto ou hetero-censura dos comportamentos fossem substituídas em grande parte pelo controlo dos comportamentos sociais através do direito criminal.

Embora o direito penal deva ser a última alternativa política ao controlo dos comportamentos desviantes dos cidadãos e num Estado de Direito Democrático, devam existir fortes correntes em prol da descriminalização de condutas (pois que em Estados desses, mais do que em outros com pendor autoritário e policial, a liberdade é um valor a ser salvaguardado o mais possível – princípio da intervenção mínima do Direito Penal), o facto é que, no panorama nacional, face à falência dos tais mecanismos que atrás foram referidos e até de outros mecanismos de controlo social (mesmo daqueles que já tinham uma natureza para-penal, como o direito contraordenacional), verifica-se que é a própria comunidade que, um pouco esquizofrenicamente reclama uma cada vez maior criminalização de condutas, sendo que, contudo, não adere depois facilmente ao imperativo da norma penal, que bastas vezes sente como eticamente neutro.

* Procuradora da República, Coordenadora do Departamento de Investigação e Ação Penal da Madeira.

Todas as reformas do Código de Processo Penal no pós 25 de Abril, criaram novos crimes e outros foram introduzidos pela legislação extravagante. A par desta criminalização não se assiste a praticamente qualquer revogação de normas incriminadoras, mesmo quando alguns crimes estão "datados" e já não fazem sentido nos dias que correm (como é o caso dos crimes de especulação, açambarcamento, usurpação de imóvel e outros).

O direito criminal em Portugal hoje deixou de se centrar no núcleo da defesa dos direitos fundamentais do cidadão e da segurança e proteção do Estado e da vida em sociedade, intrometendo-se nas relações da família, eleitorais, contratuais e laborais.

Também, paradoxalmente, ao mesmo tempo que fazendo eco dos comentários ouvidos na comunicação social, a população e os agentes políticos têm cada vez mais certeza de que vivemos numa crise da justiça, por outro lado, assiste-se a uma fé nunca vista nas virtualidades do sistema repressivo para resolver todo o tipo de problemas da vida pública e social, pelo que a primeira coisa que as pessoas perguntam quando tomam conhecimento de um determinado comportamento carecido de censura é se o mesmo não será um crime ou não necessitará de criminalização.

O facto da justiça penal ser mais célere, menos formal e quase gratuita, torna este ramo da justiça especialmente apetecível para ser usado como coação adicional para resolver assuntos que não são, de todo, de natureza penal ou até para garantir o interesse da comunicação social sobre determinado assunto.

Em conclusão, penso que, antes de mais, é necessário, como o é noutros campos da vida pública, fazer uma reflexão/pensar o sistema de justiça e da justiça penal, com pleno conhecimento de todas as suas virtualidades e perversões, de forma desapaixonada e norteada apenas pelo sentido de ética, da justiça e do serviço público.

Enquanto assim não se fizer, nunca serão suficientes os meios e os recursos disponíveis e esperar-se-ão coisas dos tribunais que estes nunca poderão dar, como o acerto das decisões políticas ou o bom governo da coisa pública.

Depois é necessário aperfeiçoar também a forma como a investigação criminal se relaciona com a comunicação social e articular tal comunicação entre todos – tribunais e polícias – de modo a que a comunicação do que sucedeu ou está sucedendo seja centralizada e transmitida de forma reflexiva e profissionalizada e a uma só voz.

Embora os grandes atrasos na administração da justiça, na sua grande maioria, não se verifiquem na realidade na área dos inquéritos, na verdade as questões da rapidez da resolução dos casos têm um impacto muito considerável e desproporcionado na opinião pública, influenciando muito a imagem que os cidadãos têm do sistema de justiça e a confiança que nela depositam.

Por outro lado, sendo os recursos, quer humanos, tecnológicos ou materiais, postos à disposição do Ministério Público, limitados, a qualidade da respetiva administração é pedra de

toque na obtenção de um serviço público que satisfaça adequadamente os sentimentos de segurança dos cidadãos e conseqüentemente a sua confiança no sistema judicial e na administração da justiça.

Eficiência e eficácia são por isso dois conceitos chave na gestão do serviço de inquéritos das Comarcas, organizados ou não em Departamentos de Investigação e Ação Penal.

Estes são dois conceitos muito utilizados na gestão das empresas. A eficiência avalia como se faz, considerando-se que uma operação foi realizada de forma eficiente quando consumiu o mínimo de recursos na obtenção de um determinado resultado. A eficácia avalia até que ponto se alcançou um determinado resultado, independentemente da forma como o mesmo foi obtido.

A importação destes conceitos típicos da área empresarial onde o objetivo último é sempre o lucro da empresa e seus acionistas, traz consigo a obrigatoriedade da reflexão acerca da forma como se adequam a outra realidade que não tem o lucro como objetivo, mas persegue padrões elevados de qualidade na prestação de serviços ao cidadão, serviços estes que têm uma conformação legal e constitucional totalmente imperativa e onde, por isso, a decisão adequada ou a decisão criativa estão mais limitadas.

No caso dos serviços de inquéritos, a eficiência tem a ver com o tempo que determinado inquérito leva até ser proferido o despacho de encerramento e com o número de inquéritos decididos em determinado período temporal, podendo portanto ser medida em termos numéricos, já que "tempo" e "quantidade" são realidades mensuráveis.

Já a eficácia tem a ver com a proficiência das investigações e com a qualidade dos despachos proferidos.

E com "qualidade dos despachos" não me estou a referir nem a grandiloquência nem à exposição exaustiva de saber de tipo académico. Estou a referir-me ao correto diagnóstico da situação vertida no auto de notícia, participação ou queixa, à adequada estratégia investigatória, à adequação do despacho à situação de facto e de direito e à observação daquilo que são os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sejam eles os arguidos sejam as vítimas, recetores últimos da atividade processual entretanto desenvolvida. Nesta vertente também a capacidade de comunicar com os intervenientes no processo, de se fazer entender e obter até adesão ou concordância, deve ser perseguida e, dentro do possível alcançada, evitando que os cidadãos se posicionem perante a justiça, como Josef K. no romance de Franz Kafka "O Processo".

E se é certo que ninguém pode antecipadamente estimar quanto vai durar uma investigação e o que dela vai resultar, na verdade há aspetos da atividade processual que podem ser aperfeiçoados, encurtando os prazos de resposta às situações concretas e melhorando a relação entre os recursos disponibilizados e os resultados obtidos – ou seja, com os mesmos recursos, findando mais processos em menos tempo ou com menos recursos, findando os mesmos ou mais processos, medidos por um determinado período de tempo.

É aqui evidente que nesta equação tanto pode ser o fator "recursos" como o fator " velocidade do resultado" que podem ser alterados.

A eficácia é muito mais difícil de estabelecer e medir.

É que um DIAP pode ser muito eficiente mas prestar um serviço nada eficaz. Assim suponha-se a existência de um DIAP onde as queixas e as participações sejam todas acusadas em tempo recorde, mas apenas sustentadas no que foi declarado pelo queixoso ou participante, ou então que as archive também em tempo recorde sem desenvolver nenhum esforço probatório que confirme a existência e circunstâncias do crime e quem foram os seus agentes.

Um DIAP assim é um modelo de eficiência, mas não prestou um bom serviço público, não cumpriu a sua missão legal e constitucional e não confirmou pela sua atuação a própria razão da sua existência.

Mas como medir a eficácia da atuação do Ministério Público nos inqueritos?

A eficácia das investigações não tem padrões numéricos fiáveis, pois a solução pretendida não é sempre a acusação, mas antes é aquilo que é a solução justa, do caso concreto, observado de um ponto de vista objetivo.

Na investigação criminal trata-se de saber se um crime foi cometido, quem o cometeu, onde e quando. Trata-se, não de uma intuição qualquer, fé visão ou opinião acerca do assunto, mas de reunir provas que sustentem uma acusação e façam prever, com um grau de elevada certeza, uma condenação – cfr. art.º 283.º, n.ºs 1 e 2, do CPP.

Se me pedissem para definir uma investigação eficaz diria que é aquela que conduziu a uma decisão, seja ela de acusação ou de arquivamento, fundamentada no melhor apuramento possível dos factos naquela situação real e processual concreta. Portanto, impossível de medir numericamente, através da mera análise estatística, embora se possam estabelecer índices meramente indicativos e com função comparativa.

Por outro lado, a eficácia das investigações, está dependente não só da qualidade de atuação do Ministério Público, mas sobretudo da qualidade e capacidade da atuação dos Órgãos de Polícia Criminal, a quem a maioria das investigações é delegada, os quais também se confrontam com as mesmas exigências de eficiência e eficácia, conjugadas com a exiguidade e qualidade de meios de que muitas vezes dispõem, o que ainda dificulta mais as coisas.

Ademais deparamo-nos neste campo com uma multiplicidade de órgãos de polícia criminal, desde a Inspeção das Atividades Económicas, Administração Fiscal, Inspeção Geral de Jogos, Capitania dos Portos, PSP, GNR, PJ, SEF, etc., a que acrescem nas Regiões Autónomas os serviços regionalizados que também são O.P.C, sendo que, às vezes o recorte das respetivas competências legais está mal definido, amiúde com clara sobreposição de competências e outras vezes com áreas de competência que ninguém quer assumir.

Acresce que nenhum dos OPC está sob a chefia direta do Ministério Público, pelo que, não obstante ser o responsável último por tudo o que se passa no inquérito, não tem na verdade, em geral, aquilo que poderíamos chamar "o domínio do facto investigatório" e isto mesmo que exerça o que usualmente se costuma chamar "a direção efetiva do inquérito", que referiremos adiante.

Esta multiplicidade de órgãos de polícia criminal com competências (às vezes competências reservadas), para a realização do inquérito-crime, leva a que seja muito difícil concertar estratégias para a investigação em geral, bem como para providenciar plataformas de comunicação, informática ou outra de recorte técnico, que trariam partilha de informação policial e que dispensariam muito trabalho burocrático.

Parece-me portanto evidente que a resolução de alguns dos entraves à melhor investigação e à pronta obtenção da prova em processo penal, passam necessariamente por uma reformulação do panorama das polícias em Portugal e com o estabelecimento de um novo quadro de inter-relacionamento e comunicação entre elas e o Ministério Público, coisa que a nova Lei da Organização do Sistema Judiciário não previu nem podia prever.

Por outro lado, é urgentemente necessário um incremento nas relações inter-Estados e uma política dos negócios estrangeiros e da diplomacia portuguesa preocupada com a justiça.

Hoje em dia, que vivemos num mundo globalizado e numa Europa sem fronteiras, continuamos com cartas rogatórias para cá e para lá, que custam fortunas, levam anos a serem traduzidas e ainda mais a serem cumpridas, se alguma vez o forem, ou, se sequer, se voltar algum dia a saber o que é que lhes aconteceu.

Também há ainda outro grande campo onde são muito necessários mais melhoramentos, que é o campo da investigação científica ao serviço da investigação criminal.

Muita da investigação criminal passa necessariamente pelos exames periciais e a resposta muitas vezes é tardia, insuficiente ou mesmo inexistente.

Urge, pois, dotar a investigação criminal de novos meios técnicos e científicos, por um lado e por outro, racionalizar o uso desses meios por parte dos operadores judiciários.

Mas se estes são alguns dos fatores externos que afetam a eficiência e eficácia dos Departamentos de Investigação e Ação Penal e onde o mundo judiciário pouca ou nenhuma capacidade de intervenção tem, há fatores internos, próprios da organização e administração judiciária que estão dependentes da vontade, visão e atuação dos "administradores do judiciário" e dos magistrados.

Aqui, conjugar eficiência e eficácia, entendidas na dimensão que expus é portanto o desafio colocado à gestão dos serviços de inquéritos e dos Departamentos de Investigação e Ação Penal nas Comarcas e seus magistrados.

3. Os Departamentos de Investigação e Ação Penal na Lei da Organização do Sistema Judiciário

Uma das condições para a eficiência e eficácia da administração da justiça é a forma da sua organização.

Já vimos que a eficiência tem a ver com a equação meios/resultados e como tal a forma como tais meios são alocados é aqui fundamental.

A Lei da Organização do Sistema Judiciário, a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014 de 27 de março, procedeu à reorganização do sistema judiciário criando 23 grandes Comarcas no território continental português e Regiões Autónomas (cfr. art.º 3.º do Regulamento), que correspondeu a um movimento de agregação de realidades judiciárias, numa lógica de economia de escala na administração de recursos.

Com tal reforma da organização judiciária pretendeu-se também uma mudança radical de paradigma, aplicando formas de gestão privada ao judiciário, em busca de uma maior rapidez da aplicação da justiça e melhor prestação de serviço ao cidadão que a ela recorre.

Efetivamente, desde há décadas que um dos principais argumentos para a generalizada falta de confiança dos cidadãos na justiça tem sido a morosidade dos processos, ou seja o tempo necessário à obtenção por parte do cidadão de uma decisão dos tribunais, o que inclusivamente tem levado a que Portugal seja condenado no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por violação do direito dos cidadãos a uma decisão em tempo razoável.

O sentimento geral é de que o setor da Justiça necessitava de ser reformado, passando a existir uma gestão dos tribunais mais profissionalizada, não só ao nível administrativo propriamente dito, isto é, na área dos orçamentos, compras, gestão de funcionários, instalações, etc., mas também na própria área da administração da justiça, de forma a ser implementada uma cultura de liderança, transparência e responsabilidade, uma mentalidade focada na prestação de serviço público ciente de que tem de prestar contas ao cidadão daquilo que faz.

Assim introduziu-se na gestão das Comarcas as figuras do Juiz Presidente, do Magistrado Coordenador e do Administrador de Comarca, que compõem o Conselho de Gestão da Comarca (cfr. art.º 108.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26.08), a quem compete participar no traçar de objetivos a atingir pela Comarca, implementar medidas para os atingir e fazer a respetiva monitorização, numa aproximação à chamada "gestão por objetivos".

Na procura da eficiência e da eficácia no judiciário, a reorganização judiciária trouxe também, entre outras medidas, a da especialização por áreas, o que se traduziu num movimento de concentração de competências na nova Comarca, que anteriormente podiam encontrar-se dispersas por um determinado território, na maior parte dos casos competindo a tribunais de competência genérica, encontrando-se agora tais tribunais ou juízos especializados com

instalações, dotação de magistrados e quadro de funcionários exclusivamente dedicados a determinado tipo de processos.

Na área do Ministério Público essa procura de especialização correspondeu sobretudo e no que à organização judiciária diz respeito, à criação dos Departamentos de Investigação e Ação Penal.

Das 23 novas Comarcas, 14 têm Departamentos de Investigação e Ação Penal – cfr. o Regulamento a partir do art.º 67.º –, ou seja têm um corpo de magistrados exclusivamente dedicados à investigação criminal e à tramitação de inquéritos.

Nos termos do art.º 115.º, do Regulamento da LOSJ, os DIAP organizam-se nos termos definidos pelo Estatuto do Ministério Público, podendo ainda ser criados e extintos por iniciativa do PGR e deliberação do Conselho Superior do MP, homologada pelo Ministro da Justiça o que quer dizer que podem vir a ser, no futuro, mais do que 14 ou em menor número do que o apontado.

Como é sabido a chamada reforma judiciária surgiu desacompanhada da revisão dos Estatutos das Magistraturas, pelo que subsistem no da magistratura do Ministério Público normas que se apresentam inconciliáveis com a nova organização, ou pelo menos com o espírito legislativo que a motivou, tendo havido inclusivamente necessidade de tomar medidas e optar por interpretações que não tendo propriamente um assento legal muito evidente foram as consideradas mais pragmáticas e adequadas para lidar com as necessidades práticas postas pela efetivação da reforma no terreno.

Atualmente o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15.10) refere-se aos DIAP nos art.ºs 70.º e seguintes, estabelecendo que, para além dos DIAP distritais, podem ser criados DIAP nas Comarcas com elevado volume processual, considerando-se assim aquelas que registem entradas superiores a 5.000 inquéritos anuais em pelo menos 3 dos últimos 5 anos judiciais – cfr. art.º 71.º, n.ºs 1 e 2, do Estatuto.

Igualmente o n.º 3 do artigo em causa refere que os DIAP são criados por Portaria do Ministro da Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público (curiosamente a proposta de lei submetida à apreciação do grupo de trabalho relativa à alteração do Estatuto dos Magistrados do MP contem norma completamente igual, que mantém a redação do atual Estatuto (cfr. art.º 76.º, n.º 3, da proposta/documento de trabalho).

Este último preceito, dispondo de modo diferente da Lei da Organização do Sistema Judiciário levanta a questão de saber se está ou não tacitamente revogado, já que o que estabelece é incompatível com o disposto relativamente à criação dos DIAP na referida Lei.

Sendo ambas, tanto a Lei da Organização do Sistema Judiciário como o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, leis de valor reforçado (cfr art.º 115.º, n.º 2, da CRP e Ac. do STJ de 14.06.2007 que define como lei de valor reforçado como aquelas que têm um conteúdo paramétrico definidor dos pressupostos de posterior disciplina normativa e da sua

consagração constitucional), a conclusão é a de que a lei posterior, ou seja e para já, a Lei da Organização do Sistema Judiciário, revogou efetivamente a norma do Estatuto em questão e que, portanto se deve entender agora que os DIAP são criados e extintos por proposta da Procuradoria-Geral da República, nos termos atrás referidos.

Segundo a Lei da Organização do Sistema Judiciário, os "novos" Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) concentram a tramitação de todos os inquéritos e têm a sua sede no município principal, o que levaria a pensar, tendo em consideração a lógica do novo sistema globalmente considerado, que, tal como aconteceu com os processos de família e menores, com os de trabalho, de execução, comércio, etc, nas Comarcas em que foram criados juízos especializados, também os "novos" DIAP concentrariam na sede do município principal a tramitação de todos os inquéritos da Comarca, o que conduziria só por si a um primeiro nível de especialização (já veremos que porém não é assim).

Junto do DIAP funcionaria o Juízo de Instrução Criminal, o que traria nítidas vantagens ao nível operacional, pois que os atos jurisdicionais do inquérito, tais como validação de escutas telefónicas, constituição de assistentes e outras, não obrigariam agora à vinda dos inquéritos de por vezes longínquas instâncias locais, com a consequente perda de eficiência que tais idas e vindas implicam.

Portanto aparentemente a resposta à pergunta a colocar – a de saber se a criação dos DIAP na maioria das Comarcas do país conduziria ou não à maior eficiência do Ministério Público na tramitação dos inquéritos – seria positiva. A de que sim, a criação legislativa em causa conduziria efetivamente, ou traria em princípio todas as condições, para essa maior eficiência.

Só que a realidade transposta para o terreno não coincidiu com aquilo que aparentemente resultava da lei positivada.

É que a criação de DIAP da forma aparentemente proposta pela Lei da Organização do Sistema Judiciário implicava um nítido acréscimo do número de magistrados do Ministério Público, sendo que, na altura e na atualidade a falta de magistrados do Ministério Público chega a ser dramática.

Depois e por outro lado, a necessidade de manter em funcionamento tribunais de competência genérica junto das populações mantém a necessidade de prover os quadros desses tribunais com magistrados, de modo a assegurar a representação do Ministério Público, sendo que a saída dos inquéritos para os DIAP comarcãos conduziria, em muitos casos, a um subaproveitamento da força de trabalho desses magistrados, enquanto nos DIAP a concentração dos inquéritos exigiria um enorme reforço nos quadros.

Ou seja numa análise macro, o nível da desejada eficiência do Ministério Público, poderia na verdade baixar, pois para obter os mesmos resultados aumentariam os recursos alocados.

Assim, no documento do Ministério da Justiça designado de "Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária", datado de 15.06.2012, em relação à gestão dos recursos

humanos foi definido, para o cálculo do número de magistrados a afetar dos DIAP, um método diferente daquele que foi o método para o cálculo de magistrados a afetar aos juízos de competência especializada.

Menciona o referido documento relativamente aos magistrados judiciais que "Após o apuramento do volume de entradas expectável em cada uma das respetivas áreas processuais, precisamente para as mesmas espécies que foram consideradas relevantes para efeitos de cálculo desses mesmos VRP, é diretamente aplicado o VRP definido, sendo que quando a razão determina um valor diferente da unidade o arredondamento é sempre feito por excesso" e "Em alguns casos, a aplicação do VRP ao volume expectável de processos entrados após a reorganização proposta, com recurso ao arredondamento por excesso, permitiu logo dotar o tribunal dos recursos necessários ao tratamento de processos pendentes em atraso. Entendeu-se que os quadros de juízes deveriam ser definidos não apenas ponderando as entradas expectáveis, mas também com uma ponderação das pendências em atraso." (cfr. pág. 31).

Já no que diz respeito à definição de lugares de magistrados do MP, a regra geral que foi adotada foi a de que o número de Magistrados do MP é definido por referência ao número de Magistrados Judiciais e à tramitação de inquéritos penais, apurando-se quanto a estes um VRP de 1.096 inquéritos por magistrado.

Não foi considerada a recuperação de pendências, estabelecendo-se a este propósito que para além desses aspetos deverem ser resolvidos no âmbito da coordenação, poderão ainda ser criados quadros complementares nas Comarcas para acudir a necessidades pontuais de reforço de capacidade de resposta.

Adotaram-se ainda outras regras, estabelecendo-se, entre o mais que:

"a. Na sede de todas as Comarcas existirão magistrados afetos à investigação criminal que assegurarão, não só os inquéritos referentes aos factos ocorridos na área de competência territorial da sede, como dos fenómenos criminais cuja gravidade ou complexidade aconselhem a sua tramitação centralizada e especializada, nomeadamente a corrupção e a criminalidade económico-financeira.

b. Sempre que na sede da Comarca se preveja a entrada de mais de 5.000 inquéritos por ano, será instalado um Departamento de Investigação, podendo criar-se secções descentralizadas desse mesmo Departamento sempre que, noutras circunscrições da mesma Comarca, se preveja a entrada de mais de 5000 inquéritos."

Adianta ainda o documento que "a centralização dos processos mais complexos nas sedes das Comarcas facilitará o relacionamento com, os juízos de instrução criminal – cfr. pág. 34.

Ou seja, a regra em relação aos DIAP é a de que em todas as Comarcas, haja ou não DIAP, há sempre magistrados do MP dedicados exclusivamente a inquéritos, concentrando-se na sede da Comarca os mais graves ou complexos, para facilitar o relacionamento com o JIC e pode,

havendo DIAP, na mesma Comarca outros DIAP, que são tidos como secções descentralizadas do da sede.

Sendo assim a estrutura do MP na vertente dos inquéritos não apresenta grande novidade relativamente à realidade que anteriormente existia implantada no terreno, através daquilo que então se designava por "DIAP informais".

4. Estrutura e recursos humanos dos DIAP

Um segundo nível da especialização nos DIAP prende-se com a sua própria estrutura interna.

Fruto do facto da distribuição da população e da atividade empresarial não ser homogénea pelo território nacional, segue-se que as 23 Comarcas são muito diferentes umas das outras, que a estrutura da criminalidade também é muito diferente de Comarca para Comarca e que os 14 DIAP têm necessidades diferentes entre si.

Parece hoje inequívoco que pelo menos em determinados tipos de crime é necessário órgãos de polícia criminal e magistrados especialmente habilitados para lidar com eles.

É que se qualquer magistrado não precisa de mais do que a habitual formação e traquejo para saber dirigir as investigações por crimes de ocorrência usual como os crimes de ofensas à integridade física simples, ameaça, injúria, furtos etc., já no que se reporta a crimes com menores índices de participação criminal mas maior complexidade, como os de corrupção, branqueamento de capitais, de titulares de cargos políticos, de negligência médica, é necessária uma preparação que vai além da formação básica e da tramitação corriqueira, a qual inclusivamente convoca conhecimentos fora do comum, sejam eles de contabilidade, de direito administrativo, de direito bancário ou outros.

E isto será tanto mais necessário, quanto mais impreparadas estiverem as polícias, designadamente a Polícia Judiciária, para levar a bom termo a investigação destes crimes, pois também os recursos humanos e materiais à disposição desta polícia estão muito longe de terem uma distribuição homogénea no território nacional.

Depois há que ter em consideração aqueles ilícitos criminais fruto dos novos tempos e do advento das novas tecnologias são de investigação complexa ou que exigem determinado tipo de conhecimento, mas de ocorrência relativamente comum, como é o caso dos crimes de natureza fiscal, das insolvências dolosas, dos crimes informáticos ou praticados através da informática.

É pois relativamente pacífico que a especialização em determinadas matérias da investigação criminal é uma coisa desejável e a perseguir.

Também é pacífico que, onde o volume processual de tais matérias o justifique, devem ser criadas secções especializadas de magistrados com vista à sua tramitação, o que é praticamente consignado em todos os instrumentos legais e hierárquicos referidos.

Quanto a esta matéria rege o art.º 72.º do Estatuto que no seu n.º 1 estabelece que os DIAP se podem organizar por secções em função da estrutura da criminalidade e constituir-se em unidades de missão ou equipas de investigação, por decisão do Procurador-Geral Distrital.

Ou seja, tal como se encontra previsto na atualidade, cada Procurador-Geral Distrital, na área da sua competência territorial, pesaria a necessidade e adequação da criação dessas secções equipas e unidades de missão, em cada uma das Comarcas, sendo portanto essa uma competência própria dos Procuradores-Gerais Distritais (competência esta que desaparece na proposta de alteração do Estatuto, não se mostrando atribuída a ninguém em particular).

Não obstante tal disposição, na verdade verificamos que foi publicada pela Procuradoria-Geral da República uma Instrução que manda criar em cada DIAP de cada Comarca uma secção de inquéritos relativa aos crimes de violência doméstica, maus tratos e contra a autodeterminação sexual. Trata-se da instrução n.º 1/14, de 15-10-2014, que dispõe que:

“1.º – Os inquéritos referentes aos fenómenos criminais de violência doméstica, maus tratos e/ou contra a autodeterminação sexual devem ser atribuídos a secções especializadas ou a magistrados específicos, mediante distribuição concentrada.

2.º – Excecionalmente, e mantendo tendencialmente o princípio da especialização previsto no número anterior, poderá adotar-se uma distinta distribuição destas tipologias de inquéritos, quando a criminalidade concreta da Comarca, o volume de serviço existente e o número de magistrados em exercício de funções o exijam como condição da eficácia da atividade investigatória do Ministério Público.

3.º – Se fatores relativos à implementação da nova organização judiciária impedirem, no imediato, a aplicação da instrução contida no número 1, a mesma deverá, contudo, ser observada em ulteriores distribuições de serviço”.

Portanto, em princípio, em cada DIAP haverá necessariamente uma secção de inquéritos genérica e pelo menos outra dedicada aos ilícitos referidos na referida Instrução, sem esquecer o que atrás foi dito acerca da concentração de inquéritos de criminalidade especialmente grave ou complexa.

No mais, decorre do confronto dos vários diplomas e instrumentos hierárquicos em vigor é que, no geral, compete agora ao Magistrado Coordenador da Comarca definir a estrutura do DIAP, observado o teor da instrução da PGR atrás referida.

Nos termos do art.º 101.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26.08, é ao Magistrado do MP Coordenador da Comarca que compete a elaboração do regulamento interno dos serviços do Ministério Público, ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário.

Foi entendido pela hierarquia do Ministério Público que é este documento que deve conter o essencial da estrutura organizativa local do Ministério Público, não regulada na lei e as regras básicas do seu funcionamento, remetendo para outros instrumentos hierárquicos mais flexíveis matérias conjunturais, sendo considerado, além do mais, que tal regulamento deve ter uma função externa de comunicação aos cidadãos dos modos e locais de acesso aos serviços do MP.

Na prossecução deste desiderato foi publicada a Ordem de Serviço n.º 2/15, da PGR, datada de 25.03.2015 que contém o Regulamento Quadro da Procuradoria da República da Comarca.

Destaca-se a regulamentação da obrigatoriedade da existência de uma rede de trabalho na violência doméstica (estando esta definida como o trabalho articulado, sob orientação do Coordenador setorial ou do PR para o efeito designado) – cfr. art.º 6.º, n.º 2, do Regulamento Quadro.

Quanto aos DIAP e sua estrutura está referido (art.º 9.º, n.º 2, do mesmo Regulamento Quadro) que o mesmo é composto por secções de competência genérica, em função de fenómenos criminais e tipologia das infrações da Comarca, visando reforçar a eficácia da investigação criminal, devendo depois o Regulamento da Comarca identificar quantas e quais secções abrangendo que municípios e exatamente que espécies de inquéritos tramita.

Portanto é aberta a possibilidade da distribuição de serviço em concreto nos inquéritos, em vez de se fazer através de uma lógica de competência territorial, passar-se a fazer por uma lógica de especialização em determinado tipo de criminalidade, passando a ser possível localizar todos os inquéritos de determinado tipo de crime num município que não corresponde à sede, enquanto os dali são tramitados noutro lado.

Nas Comarcas, os DIAP são dirigidos por Procuradores da República (n.º 3 do art.º 72.º do Estatuto dos Magistrados do MP) e quando estes se organizarem por secções, estas também são dirigidas por Procuradores da República (n.º 4 do mesmo artigo).

Estas disposições deixam agora questões com necessidade de esclarecimento futuro, porque agora a par das secções especializadas dentro de cada DIAP, há também, conforme atrás vimos, as chamadas secções descentralizadas.

Por outro lado, não estando aparentemente prevista a existência de qualquer relação entre o número de inquéritos/número de secções/número de Procuradores, pareceria que seria o Magistrado Coordenador que determinaria o número de Procuradores da República do DIAP em função do número de secções que pensaria serem as adequadas.

Porém, não é assim.

Os DIAP são providos de magistrados através do quadro único de magistrados do MP colocados em cada tribunal de 1.ª instância, por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público conforme decorre do art.º 8.º, n.º 2, do Regulamento da LOSJ.

O critério de ponderação do número de magistrados a afetar aos Tribunais e aos serviços do Ministério Público em cada Comarca deriva dos chamados Valores de Referência Processual (VRP) regulados nos art.ºs 90.º, n.ºs 2, 4, 5 e 6, 91.º, n.º 3 e 94.º, n.º 4, al. a) da LOSJ.

Os VRP são valores de produtividade calculados em abstrato por magistrado e por ano e revistos de 3 em 3 anos – cfr. art.º 90.º, n.º 4, da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

Conforme atrás se disse, o Ministério da Justiça nas "Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária", consignou um VRP de 1.096 inquéritos por magistrado a que acrescem os recursos a afetar a funções de coordenação, estando definidos no Anexo 6 os critérios para a elaboração dos quadros do MP da forma seguinte:

- Magistrados dedicados em exclusivo à tramitação de inquéritos – VRP 1.000/1.100 processos entrados por ano.
- Magistrados que acumulam a tramitação de inquéritos com funções de representação: VRP 550/600 processos entrados por ano.

O documento em referência consigna que "Estes valores poderão ser adaptados tendo em conta nomeadamente a maior ou menor percentagem corrente sem suspeito identificado, bem como nos casos de competência genérica, na carga de serviço dos juízos de competência genérica ou criminais".

Coordenação: Área criminal de investigação – em média 1 Procurador da República por cada 15 PA dedicados a inquéritos (abrangendo nalguns casos ainda a coordenação das instâncias locais criminais), sendo tal valor flexível conforme o número de secções de competência genérica da Comarca, o número de secções especializadas e a dispersão territorial das diversas circunscrições da Comarca.

O documento refere ainda que se a Instrução Criminal competir a um só juiz, o serviço é assegurado pela secção de inquéritos, mas nitidamente o volume processual que justificou a existência de um juiz dedicado à instrução criminal não foi agora levado em linha de conta nos VRP dos magistrados do Ministério Público dos DIAP com implicação nos quadros dos mesmos magistrados.

Portanto por aqui vemos a introdução de outra aparente incoerência da "nova" organização judiciária que é a de permanecerem magistrados que acumulam tramitação de inquéritos com funções de representação.

Conforme se vê não há qualquer relação estabelecida entre volume processual e especialização. Embora o documento em referência aconselhe a concentração dos inquéritos na sede da Comarca, apontando para a necessidade dessa especialização, trata por igual a questão dos VRP, não introduzindo qualquer distinção para as secções especializadas.

Se por um lado, ao nível da estrutura interna e competência dos DIAP, a nova reforma da organização judiciária não trouxe quase novidades, sendo apenas praticamente aquelas que resultam da nova estrutura hierárquica introduzida, por outro lado o sistema em geral trouxe mais dificuldades na gestão de quadros, do que aquela com que antes o Procurador de Círculo se deparava.

O Conselho Superior do Ministério Público sentiu necessidade de adequar as regras e lugares de concurso à nova organização judiciária e pela Deliberação n.º 1188/2014, de 02.06, aprovou um novo Regulamento de Movimentos de Magistrados do Ministério Público.

Por via de tal instrumento generalizou-se a colocação de magistrados em lugar determinado.

Assim, nos termos do art.º 15.º, do mesmo Regulamento, concorre-se agora para cada DIAP, secção ou Tribunal de competência territorial alargada e quando os DIAP tenham secções em diferentes municípios, concorre-se separadamente para cada uma delas (cfr. n.ºs 1 e 2).

Só a distribuição concreta, interna, dos lugares é que é deixada ao critério do Magistrado Coordenador.

Ora isto pode ter muito impacto na eficiência e eficácia dos DIAP e das Comarcas em geral.

Houve mesmo necessidade de clarificar o conteúdo de alguns conceitos, sendo que, por deliberação do CSMP, datada de 26.04.2016, foram especificados os conceitos de “substituição”, “reafecção”, “afetação de processos” e “destacamento”, para efeitos de interpretação das competências do magistrado Coordenador elencadas no art.º 101.º, da LOSJ.

É portanto tendo em conta o quadro legal e regulamentar referido, os quadros disponíveis e os VRP aplicáveis que há de ser feita a opção relativa à constituição de secções especializadas nos DIAP de Comarca.

Por outro lado, não obstante a análise da estrutura da criminalidade de uma Comarca poder levar a concluir que há um pendor para a ocorrência de determinados fenómenos criminais, que as próprias características desses fenómenos poderiam suscitar que houvesse uma resposta concentrada e concertada aos mesmos fenómenos, a verdade é que há fatores absolutamente determinantes que aconselham ou desaconselham a criação dessas tais secções.

A primeira é o número de processos em que esses fenómenos se traduzem e o seu peso relativo no DIAP de Comarca.

Um DIAP de grande dimensão para além de proporcionar, pela concentração de um elevado número de inquéritos, análises mais fiáveis das tendências da criminalidade pois que num universo pequeno duas ou três unidades já são uma grande percentagem, permite haver

massa de inquéritos de uma determinada complexidade suficientes para a especialização de magistrados nessas áreas de investigação.

Mal comparado, tal como nas maternidades o número de partos que uma unidade efetua por ano é determinante para se poder aferir e manter os padrões de qualidade, também num DIAP é necessário um determinado volume de inquéritos de uma espécie, para a exercitação mais ou menos contínua de determinado tipo de capacidades e conhecimentos. E é isto, no nosso ver, que fundamenta a opção pela dita especialização e não propriamente haver um grupo de meios com determinada designação.

Depois, a eficiência na gestão dos recursos humanos manda que se pondere os custos/benefícios da especialização ao nível das secções.

Só está racionalmente justificada a criação de uma secção especializada, quando aquele tipo de criminalidade exija do magistrado determinados conhecimentos ou capacidades, que do meu ponto de vista podem ser capacidades técnicas, mas também podem ser capacidades pessoais, como o dinamismo a pro-atividade ou a especial sensibilidade de determinado magistrado ou grupo de magistrados para a área em questão.

Portanto a estrutura dos DIAP não pode ser desligada dos magistrados que em cada momento lá trabalham e têm de ser uma coisa plástica e suscetível de se adaptar, em cada momento, aos concretos magistrados que lá há.

Por outro lado, se se concentram num ou em determinado grupo de magistrados certo tipo de inquéritos mais complexos e se ainda assim se pretende manter elevados níveis de eficiência e eficácia é lógico que o número de inquéritos a atribuir a esse magistrado ou magistrados não pode ser o mesmo que é atribuído aos magistrados que tramitam inquéritos menos complexos e mais "fáceis" do que aqueles.

Só que na realidade os quadros dos Procuradores-adjuntos do DIAP não têm em consideração, como já vimos, se naquela Comarca há mais ou menos criminalidade grave ou complexa e é com aquele número de magistrados determinado por aqueles VRP que a gestão do DIAP se tem de fazer.

Por tudo o que foi acabado de dizer, na minha perspetiva, se nos DIAP de maior dimensão, a criação de secções especializadas, adequadamente providas de magistrados e funcionários capazes de lidar com eficiência e eficácia com determinados tipos de criminalidade que exijam competências particulares ou especiais, conduzem necessariamente a uma resposta mais habilitada e adequada a tais fenómenos e a melhores resultados na atividade geral do Ministério Público naquela Comarca, no que respeita às Comarcas de pequena dimensão é de todo em todo aconselhável evitar a proliferação de secções especializadas, pois que ou são inúteis ou introduzem uma distorção acentuada na distribuição equilibrada do serviço de inquéritos, podendo conduzir a sentimentos de existência de discriminação e injustiça que poderão traduzir-se numa diminuição de produtividade ou eficácia.

Também pelas razões expostas parece-me que o Regulamento da Comarca em vez de ser visto como aquele instrumento que regula exaustivamente tudo o que acontece ou pode acontecer na Comarca, tem de passar a ser como que a constituição do MP da Comarca, deixando para instrumentos hierárquicos menos pomposos a estrutura dos DIAP de modo a que esta se possa adequar em cada momento aos objetivos e aos meios existentes. Até pelas funções de informação externa de que o Regulamento de Comarca se reveste, é desejável que as suas regras sejam estáveis e perdurem e isso é, na minha opinião incompatível com uma estrutura de DIAP moldável, sendo ademais inequívoco e inquestionável que também não pode ser vedado aos sucessivos Magistrados Coordenadores, a menos que haja intervenção hierárquica nesse sentido, conformar a estrutura do DIAP às suas ideias sobre prioridades, eficiência e eficácia.

5. Modelo de gestão dos DIAP, os objetivos processuais

Como já atrás foi dito, a nova Lei da Organização Judiciária adotou um modelo de gestão por objetivos.

Nos termos do art.º 90.º, n.º 3, da LOSJ, o CSM, a PGR e o Ministério da Justiça, articulam, em cada ano, os objetivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto dos tribunais de 1.ª instância e para as Procuradorias e Departamentos do MP, ponderando a adequação entre os meios, os VRP estabelecidos e os resultados alcançados.

Seguidamente também são definidos os objetivos para cada Comarca pelos respetivos órgãos de gestão, conforme decorre do art.º 91.º, da mesma Lei, que também levam em consideração, para os VRP estabelecidos, a natureza do processo e os meios disponíveis.

Nos termos do disposto no art.º 101.º, n.º 1, als. a) e b), compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador acompanhar o movimento processual identificando os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo e acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias de Comarca e DIAP.

A direção e coordenação da atividade do Ministério Público na Comarca faz-se com a emissão de ordens e instruções, emitidas quer pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador que dirige os serviços do MP (art.º 99.º, n.º 1, da LOSJ), quer pelos Procuradores da República com funções de coordenação setorial, sob a direção do Magistrado Coordenador da Comarca (ver n.º 3), sendo o Coordenador/Diretor do DIAP um deles.

No exercício das competências que estão atribuídas legalmente ao Magistrado Coordenador (cfr. 101.º) está compreendido, entre outras:

- Traçar ou propor objetivos mensuráveis para a Comarca;
- Implementar métodos de trabalho, determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

- Distribuir serviço pelos Procuradores Adjuntos e Procuradores da República da forma mais adequada a alcançar os objetivos traçados, podendo inclusivamente propor ao CSMP a reafetação de magistrados a outro tribunal, secção ou departamento da mesma Comarca, podendo também distribuir processos a magistrado diferente do titular original;
- Monitorizar o cumprimento dos objetivos, acompanhando o movimento processual e identificando os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo, ou não resolvidos em prazo razoável, promover reuniões de planeamento e avaliação de resultados, tomar medidas de índole administrativa, processual ou funcional, informando a hierarquia.

As medidas que determinem a reafetação de magistrados para além de serem da competência do CSMP determinar, têm de:

- Respeitar o princípio da especialização dos magistrados (cfr. al. f));
- Estarem fundamentados no equilíbrio da carga processual e a eficiência do serviço (al. f) e n.º 2);
- Ser precedida de audição do magistrado a reafetar;
- Quer a reafetação de magistrados como a reafetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço pontuais e transitórias e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo CSMP, respeitando princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço.

Portanto, sendo este o quadro de poderes e limitações, os objetivos propostos para cada DIAP têm de ser traçados de forma realista e caso a caso.

Os objetivos devem ser mensuráveis. Trata-se, portanto, de objetivos de eficiência. Devem ser atingíveis e realistas.

6. Métodos a implantar no DIAP para melhor os níveis de eficiência e eficácia

Há métodos que podem ser levados a cabo para implantar maiores níveis de eficiência.

Conforme refere o art.º 262.º, n.º 2, do CPP, é a notícia do crime que dá lugar a inquérito.

É contudo um dado da experiência comum para todos os Magistrados do MP, que os serviços do Ministério Público são diariamente destinatários de um sem número de participações que não revestem tais características – não contêm qualquer notícia de crime. Também é recebido expediente que embora referindo a existência de factos que podem ser configurados como crime, demonstram desde logo não ter viabilidade para prosseguir inquérito porque faltam pressupostos processuais. Não obstante, estas participações ou queixas necessitam de ter um tratamento que dê uma resposta ao solicitado.

O modelo corrente de tratamento do comumente designado "Correio" nos DIAP é o de que compete a cada um dos magistrados que se encontram de turno semanal, naquele Departamento, fazer a triagem e a classificação desse expediente com vista à distribuição. Assim, tal magistrado, após verificar o teor da participação, atribui-lhe uma complexidade a fim de este ser distribuído pelas secções, que o tramitarão da forma normal.

No caso da Madeira, que é o DIAP que dirijo, implementei a concentração do despacho do correio diário de toda a Comarca numa só pessoa. Em mim mesma.

Isto permite-me por um lado, estar a par e conhecer com exatidão os fenómenos criminais a ocorrer na Comarca, recolher elementos sobre tais fenómenos, designadamente os que poderão vir a ser úteis para o preenchimento de mapas e relatórios, fazer comparações mais acertadas acerca do grau de dificuldade e complexidade de cada caso, fazer uma distribuição por complexidades mais de acordo com o superiormente determinado (designadamente com a Ordem de Serviço da PGR 4/2015), evitando também desta forma a proliferação de conflitos negativos de competência entre secções e arquivar liminarmente e de imediato os inquéritos que não têm viabilidade, sejam porque são meros desabafos de cidadãos, seja porque se reportam a ocorrências policiais por crimes semipúblicos ou particulares, sem que o ofendido tenha apresentado queixa, ou outros casos idênticos.

Do que resta, sobram os inquéritos contra autor desconhecido e todos os demais.

É igualmente sabido que os inquéritos contra desconhecido normalmente não têm grande trabalho processual ou jurídico associado, mas servem muitas vezes para “compor estatísticas” no final do mês.

Para evitar tal fenómeno institui uma separação desses inquéritos dos demais, sendo que a sua tramitação compete a funcionários diferentes do que aqueles que tramitam os outros inquéritos e que surgem numa estatística à parte dos demais.

Os demais inquéritos são divididos pelas secções do DIAP, cuja prestação é monitorizada mês a mês através da estatística. Esta para além de ser divulgada junto dos próprios Procuradores Adjuntos de forma a poderem comparar a evolução do seu serviço em relação aos demais, serve ainda para monitorizar os processos considerados mais antigos e os despachos com atrasos de despacho há mais de um mês.

Identificada a razão anormal do atraso, são tomadas medidas internas com vista à sua resolução ou se a causa é externa é estabelecido canal de comunicação com a entidade responsável pelo atraso com vista à sua eliminação.

Quando surja impedimento de algum magistrado do MP que se prolongue por tempo significativo e que faça temer pela não recuperação e em caso de não existir possibilidade de ser colocado magistrado do quadro complementar, é posta em prática a redistribuição integral de processos pelos demais magistrados.

Por outro lado a cultura que se foi conseguindo impor no DIAP da Madeira é a de acreditar que nem a todos os inquéritos têm de ser alocados todos os meios. Há formas de tramitação mais veloz daquilo que é considerado a pequena criminalidade, reservando para os inquéritos por crimes mais importantes a grande massa dos meios disponíveis.

Assim, tais processos são logo de início, já no "correio" sinalizados para serem distribuídos como "simplificados", dando-se assim uma indicação ao magistrado que deve optar por uma forma processual dita mais consensual, ou mais simplificada, seja através da forma processual escolhida, seja pelo despacho, que é mais despacho-tipo do que os outros, evitando, se possível, a utilização de meios probatórios que apresentem delongas inoportáveis com tal tipo de tramitação.

Foram também adotados métodos com vista à obtenção de maior eficácia.

Em primeiro lugar, há um diálogo constante e de articulação entre a Direção do DIAP, alguns Procuradores-adjuntos e os OPC e outras entidades com quem o DIAP se relaciona, com vista a melhorar os níveis de resposta às necessidades dos processos e às vezes até às necessidades da comunidade. É por exemplo o caso do LPC, do Laboratório Regional de Veterinária, do Gabinete Médico-Legal, da Força Aérea, das Câmaras Municipais, etc.

Os problemas de tramitação processual que são observados por parte dos OPC e reportados à direção do DIAP, já deram azo à elaboração de pelo menos dois manuais de boas práticas, onde são resumidos, de forma suscetível de ser percebida por quem não é jurista, todos os passos necessários, aquilo que é preciso perguntar às testemunhas em cada tipo de crime, as provas que é preciso recolher, quem constituir como arguido, notificações necessárias e forma de as fazer, etc.

Igualmente já foram dadas pelos magistrados da Comarca ações de formação aos OPC com o mesmo objetivo.

Com a Polícia Judiciária local, que tem carências de formação na área económico-financeira há um acordo para que seja o Ministério Público, processo a processo, a circunscrever e esclarecer o objeto da investigação, pondo-se termo à investigação errática e sem objetivo que muitas vezes se observava.

Igualmente é concertada a cisão de investigações quando se verifica (coisa muito comum nos inquéritos por tráfico de droga ou de criminalidade económico-financeira) que há dois núcleos de crimes, uma atuação paralela, que pode ser examinada separadamente sem prejuízo para nenhuma das investigações. Igualmente se faz quando se verifica a realidade contrária – a de que há duas investigações paralelas cujo conteúdo visto em conjunto ilumina e esclarece.

Também é necessário de forma frequente articular a intervenção de vários DIAP do país com o DIAP da Madeira e com a Polícia Judiciária local ou até com entidades internacionais, para melhorar a resposta dada ao caso em concreto e conseguir obter resultados na investigação que, de outro modo, não surgiriam.

Na área da violência doméstica há uma resposta articulada com a Segurança Social, as entidades policiais e de saúde pública, o tribunal de família e menores, tendo sido recentemente implantado, por via do esforço da Comarca e dos Serviços Prisionais e de Reinserção Social da Madeira, o *Programa Contigo*, para tratamento de agressores.

No geral a orientação transmitida é a de que a investigação criminal deve ser dirigida em três passos essenciais:

- 1 – A do diagnóstico,
- 2 – De delineamento de estratégia investigatória com vista à aquisição dos elementos probatórios necessários ao preenchimento do crime, e
- 3 – Estratégia acusatória após avaliação dos elementos probatórios recolhidos.

Nos processos muito grandes ou complexos é dada orientação no sentido de ser elaborado índice e de indicar os elementos de prova documentais com recurso à indicação das páginas em que se encontram, à frente dos factos relatados na acusação que se pretendem provar com tal documentação.

Por outro lado foram estabelecidos métodos de recolha de informação acerca do resultado das acusações e do entendimento jurídico dos juízes, designadamente em caso de absolvição.

A análise dessas comunicações permitem não só recolher dados numéricos como permitem detetar erros de formulação ou jurídicos que eventualmente poderão vir a ser corrigidos no futuro, falhas na investigação, tendências jurídicas de alguns juízes, permitindo adaptar a formulação futura de acusações a esse entendimento.

Nos casos de comunicação de arquivamentos que ofereçam dúvidas quanto à fundamentação, os inquéritos são analisados de forma a avaliar da necessidade de haver intervenção hierárquica.

Procuro ainda implementar um inter-relacionamento proativo entre magistrados do DIAP e entre estes os magistrados do Ministério Público, Juiz de Instrução e outros magistrados judiciais, bem como entre magistrados do MP e funcionários, pois acredito que um bom ambiente humano no trabalho é fundamental para alcançar melhores prestações funcionais de todos, cultivar a lealdade à hierarquia, aos colegas e à instituição em geral e desta forma conseguir trabalhar em prol do bem comum e de uma justiça que cumpra o seu desiderato máximo que é ser justa.



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

7. A Gestão da Comarca e o exercício da ação penal pelo Ministério Público

Isabel Maria Lopes Nascimento



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

7. A GESTÃO DA COMARCA E O EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Isabel Maria Lopes Nascimento*

Introdução

I. Principais normativos relativos à Organização judiciária

- 1.1. Constituição da República
- 1.2. Diplomas legais e regulamentares

II. O Ministério Público

- 2.1. As funções, a responsabilidade e a subordinação do Ministério Público
- 2.2. A estrutura hierárquica do Ministério Público

III. A Gestão da Comarca

- 3.1. Do exercício da ação penal
- 3.2. A gestão adequada do DIAP (comarcão)
- 3.3. O Manual de Boas Práticas – em inquérito
- 3.4. DIAP (comarcão) – especialização dos magistrados
- 3.5. A gestão do inquérito – estratégia de investigação
- 3.6. Comunicações ao DCIAP (Circulares 10/99 e 11/99-PGR)

IV. Conclusões

Siglas e abreviaturas

Bibliografia

Introdução

Neste trabalho abordaremos a perspetiva da coordenação do Ministério Público atribuída ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (nos termos e efeitos, a que alude o art.º 47º-2 do Estatuto do Ministério Público) e as vicissitudes, dificuldades e formas de articulação entre este [departamento central], os departamentos de investigação e ação penal, e as instâncias locais.

I. Principais normativos relativos à Organização Judiciária

São diversos e de diferente natureza os normativos respeitantes à organização judiciária, orgânica e estrutura do Ministério Público, em Portugal: normas da Constituição, leis e diplomas de natureza regulamentar; diretivas, orientações de serviço e instruções da Procuradoria-Geral da República dirigidas aos magistrados do Ministério Público.

Vejamos os normativos relativos aos Tribunais e ao Ministério Público que relevam para a presente análise e servirão de base ao objeto deste trabalho.

* Procuradora da República.

1.1. Constituição da República

Os tribunais *stricto sensu* são órgãos de soberania e a sua definição, formação, composição, competência e funcionamento encontram-se definidos no art.º 110.º-2 da CRP; as categorias de tribunais que devem e podem existir na ordem jurídica portuguesa (art.º 209.º - 1 e 3); a organização hierarquizada dos tribunais judiciais (art.º 210.º); a existência de tribunais de competência específica e tribunais de competência especializada, a existência de secções especializadas no Supremo Tribunal de Justiça e nos Tribunais da Relação (art.º 211.º); algumas normas relativas ao estatuto dos juízes dos tribunais judiciais (art.ºs 215.º a 217.º) e à composição do Conselho Superior da Magistratura (art.º 218.º); a enumeração das funções do Ministério Público e a consagração da sua autonomia e a existência de estatuto próprio desta magistratura (art.º 220.º), bem como a consagração da existência de uma Procuradoria-Geral da República (art.º 220.º); a referência à jurisdição do Tribunal Constitucional (art.º 221.º), à composição e ao estatuto dos respetivos juízes (art.º 222.º), a determinação da sua competência (art.º 223.º) e a remissão das regras relativas à sua organização e funcionamento para a lei própria (art.º 224.º).

1.2. Diplomas legais e regulamentares

A organização judiciária é regulada na lei ordinária e em diplomas regulamentares. Destacam-se os seguintes:

- A Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) – Lei 62/2013, de 26-08;
- O Decreto-Lei 49/2014, de 27-3, que regulamenta a LOSJ, aprovando o Regime da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (ROFTJ):
- Os art.ºs 10.º a 31.º e 34.º do Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei 78/87, de 17-02¹;
- Os art.ºs 12.º e 151.º - 1, do Código de Procedimento e Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei 433/99, de 26-10);
- O Estatuto dos Magistrados Judiciais – Lei 21/85, de 30-07; e,
- O Estatuto do Ministério Público (outrora, designado Lei Orgânica do Ministério Público), aprovado pela Lei 47/86, de 15-10² e no que à coordenação respeita, destaca-se o disposto nos seus art.ºs 47.º - 1, e 3 –a), e 46.º-1.

¹ Entretanto objeto de muitas alterações, a última das quais introduzida pela Lei 20/2013, de 21-02 (retificada pela Declaração de Retificação 21/2013, pub. in DR, 1.ª série, n.º 77, de 19-04-2013).

² A Lei 47/86 sofreu diversas alterações, introduzidas pela Lei 2/90, de 20-1, pela Lei 23/92, de 20-8, pela Lei 10/94, de 5-5, pela Lei 60/98, de 27-08 (retificada pela Declaração de Retificação 20/98 – que consagrou a denominação “Estatuto do Ministério Público” (art. 2.º dessa lei) -, pela Lei 42/2005, de 29-08, pela Lei 67/2007, de 31-12, pela Lei 52/2008, de 28-08, pela Lei 37/2009, de 20-07, pela Lei 55- A/2010, de 31-12, e pela Lei 9/2011, de 12-04.

II. O Ministério Público

O Ministério Público é uma magistratura paralela e independente da magistratura judicial, o que decorre da consagração constitucional e que lhe garante um estatuto próprio (art.º 219.º - 2 da CRP) e obteve consagração legal no Estatuto (art.º 75º - 1 do EMP) e na LOSJ (art.º^s 5.º - 3 e 9.º - 3 da LOSJ).

A Constituição garante a autonomia do Ministério Público, em termos a definir na lei (art.º 219.º - 2 da CRP) – ou seja, *«a lei dispõe que tal autonomia existe “em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local” – em particular, em relação ao Governo e aos seus membros, sobretudo, ao Ministério da Justiça –, nos termos do respetivo estatuto, e que se caracteriza «pela vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na lei»* (art.º 2.º - 1 e 2, do EMP e art.º 3.º - 2 e 3, da LOSJ).³

A Procuradoria-Geral da República (doravante PGR) é o órgão de cúpula do Ministério Público e compreende o Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos e os serviços de apoio técnico e administrativo [art.º^s 220 - 1 e 2, da CRP; e, 9.º - 1 e 2, 11, e 12.º - 1 - a), do EMP].

Na sua dependência funcionam, designadamente, os seguintes departamentos (art.º 9.º-3 do EMP):

- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP)
- Núcleo de Assessoria Técnica (NAT)

A PGR é um órgão de natureza complexa, autoridade central nos domínios da cooperação judiciária internacional em matéria penal e também entidade fiscalizadora do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos públicos, estando aí sediada ainda a Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa.

2.1. As funções, a responsabilidade e a subordinação do Ministério Público

As funções do Ministério Público têm consagração constitucional (art.º 219º da CRP e no art.º 3.º - 1 da LOSJ) a saber: a representação do Estado, a defesa dos interesses que a lei determina a participação na prossecução dos objetivos de política criminal definida pelos órgãos de soberania, o exercício da ação penal e a defesa da legalidade democrática.

³ VIEIRA CURA, António Alberto (Curso de Organização Judiciária, 2.ª ed. revista e atualizada, 2014, Coimbra Editora, págs. 56-57).

De entre as suas principais competências constam as mencionadas no art.º 3.º - 1 do EMP, de que se destacam o exercício da ação penal [al c)] e a direção da investigação criminal [al. h)].

O que pressupõe legitimidade do Ministério Público para promover o processo penal (art.º 48.º do CPP) e “*deduzir acusação e sustentá-la efetivamente na instrução e no julgamento*” [art.º 53.º - 2 - c) do CPP].

Tem assim o Ministério Público competência para dirigir o inquérito [art.ºs 53.º - 2 - b), e 263.º -1 do CPP] que compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles, descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a acusação [art.º 262.º do CPP], sem prejuízo de alguns atos a praticar durante o inquérito serem da competência exclusiva do juiz de instrução e de outros só poderem ser ordenados ou autorizados por este [art.ºs 268.º e 269.º do dito código].

2.2. A estrutura hierárquica do Ministério Público

Nos termos da Constituição e da lei, os magistrados do Ministério Público são responsáveis e hierarquicamente subordinados (art.º 219.º - 4 da CRP, art.º 76.º - 1 do EMP e art.º 9.º - 2, da LOSJ).

A estrutura hierárquica significa a subordinação dos magistrados de categoria profissional inferior aos de categoria superior em matéria funcional, nos termos e efeitos do art.º 76.º-3, do EMP e sem prejuízo da autonomia e de consciência jurídica (art.º 79.º - 2 do EMP) que impende sobre os magistrados do Ministério Público, bem como a obrigação de acatar diretivas, ordens e instruções emitidas pelo Procurador-Geral da República [art.º 12.º - 2 - b) do EMP].

A hierarquia caracteriza-se por uma estrutura em pirâmide, a que preside o Procurador-Geral da República no que é coadjuvado e substituído pelo Vice-Procurador Geral da República a quem compete, nomeadamente, a direção, coordenação e a fiscalização da atividade do Ministério Público e emitir diretivas [até 2004, designadas Circulares), ordens e instruções de caráter genérico ou específico a que devem obediência os magistrados subordinados.

São ainda órgãos do Ministério Público [no estatuto vigente] as Procuradorias-Gerais Distritais na sede dos distritos judiciais – Porto, Coimbra, Lisboa e Évora –, cada uma delas, dirigida por um Procurador-Geral Adjunto e com a competência prevista no art.º 58.º do EMP.

Aqui surge a primeira questão, a saber:

- A Organização do Sistema Judiciário coaduna-se com a existência do órgão Procuradoria-Geral Distrital e o cargo de Procurador-Geral Distrital?

Vejamos.

Com a entrada em vigor da LOSJ, o legislador abandona a ideia de divisão do território [judiciário] em distritos judiciais e a sua extinção pelo art.º 117.º - 1, do Decreto-Lei 49/2014 (ROFTJ), sendo que o Procurador-Geral Adjunto que dirige a Procuradoria-Geral Distrital e tem a competência definida nos art.ºs 55.º - 1, 56.º - b), 57.º, e 58.º - 1, do EMP.

Pugnamos que, aquando da alteração [previsível] do Estatuto do Ministério Público se mantenha as Procuradorias-Gerais Distritais (Porto, Coimbra, Lisboa e Évora) e a função seja desempenhada por Procuradores-Gerais Distritais, por duas ordens de razões:

- (i) O paralelismo das magistraturas do Ministério Público e a judicial – uma vez que nos tribunais da Relação são nomeados juízes desembargadores para o exercício da respetiva presidência; e,
- (ii) Por maioria de razão, os Procuradores-Gerais Distritais exercerão funções na *área de competência dos mencionados tribunais* (cfr. art.º 117.º da ROFTJ).

Atualmente, a direção e a coordenação da atividade do Ministério Público pela Procuradoria-Geral Distrital do Porto é exercida pelo Procurador-Geral Adjunto na área de competência dos tribunais da Relação do Porto e de Guimarães (cujas competências foram divididas), uma vez que esses tribunais estão sediados no distrito judicial do Porto e são os que correspondem ao extinto distrito judicial.

A alteração do EMP é imprescindível e essencial à adequação à LOSJ e ao ROFTJ, quer ao nível da definição dos órgãos do Ministério Público, à [nova] organização hierárquica e adequado conteúdo funcional do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca e o dos magistrados coordenadores (setoriais), que chefiam as secções especializadas dos DIAPs.

A indefinição inequívoca do conteúdo funcional atribuído à figura do Procurador da República Coordenador (setorial) nos DIAPs comarcãos e as competências atribuídas aos Magistrados do Ministério Público Coordenadores das 23 comarcas têm originado, nalguns casos, divergências de entendimento acerca do exercício da ação penal.

Como dissemos acima, a extinção dos círculos judiciais efetuada pelo art.º 117.º - 2 do ROFTJ (uma vez que a LOSJ estabelece a divisão apenas em comarcas) e a existência de um Magistrado do Ministério Público Coordenador de cada uma das 23 [atuais] comarcas impunham igualmente a alteração das normas do EMP respeitantes às procuradorias da República e, sobretudo, a redefinição das competências funcionais destes e dos Procuradores-Gerais Adjuntos (diretores dos DIAPs do Porto, Coimbra, Lisboa e Évora), o que não se verificou.

III. A Gestão da Comarca – exercício da ação penal – gestão e planificação pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador

A atividade de direção, planeamento e gestão da comarca na perspectiva do MP aconselha que o Magistrado do Ministério Público Coordenador contribua para o funcionamento dinâmico da organização, em diálogo, confiança e lealdade com o Juiz Presidente, o Administrador Judiciário e os Magistrados do Ministério Público que lidera.

Desde logo, que o Magistrado do Ministério Público Coordenador atue em articulação com os advogados da comarca (e os órgãos do Conselho Distrital da Ordem dos Advogados), com os órgãos de polícia criminal, com os funcionários e com os seus pares (Magistrados do Ministério Público), o Juiz Presidente e os juizes, o Administrador Judiciário, tendo em vista uma integrada e eficiente organização e planificação, a médio e a longo prazo.

No que ao Ministério Público diz respeito, o Magistrado Coordenador de Comarca deverá estabelecer os objetivos estratégicos, obter acordo acerca das linhas de orientação e linhas de ação esclarecidas, motivadoras e com perspectiva de melhoria no futuro.

3.1. Do exercício da ação penal

Cingiremos agora a nossa análise ao exercício da ação penal e ao funcionamento dinâmico duma organização.

O Magistrado Coordenador deverá conhecer a organização local (o Tribunal, os DIAPs e as Instâncias locais) e ter dela uma visão global e uma planificação estratégica que impliquem a fixação de objetivos e identificação dos meios adequados para os alcançar.

3.2. Gestão adequada do DIAP (comarcão)

A planificação estratégica é definida pelo Magistrado do MP Coordenador, nomeadamente, quanto ao funcionamento do DIAP e da secção central deste.

A liderança para a eficácia e a obtenção de melhores resultados obter-se-á, em primeiro lugar, através de uma gestão adequada da secção central do DIAP e da afetação de uma dupla de funcionários, bem como através da fixação de metodologias de trabalho e de agilização de procedimentos tais como o tratamento e a classificação de papéis avulsos, correio eletrónico, denúncias anónimas e inquéritos.

Aquando do início de funções na Comarca, o Magistrado do MP Coordenador deverá avaliar os recursos humanos (magistrados e funcionários), materiais (v.g. equipamentos informáticos) e os dados estatísticos de inquéritos (entrados, findos e pendentes) do ano judicial anterior.

A planificação estratégica e a fixação de objetivos dependem sobremaneira da quantidade e qualidade dos dados recolhidos e analisados e da abordagem metodológica pretendida, numa perspetiva de economia de meios, de eficácia na atuação, na eficiência de procedimentos e introdução de [novas] metodologias de trabalho.

O Magistrado do MP Coordenador deverá reunir com os seus pares e, no que ao exercício da ação penal diz respeito, recolher a maior informação possível acerca das características da Comarca, as vicissitudes e particularidades do funcionamento do DIAP e a articulação entre o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal e a Polícia Judiciária.

Consabidamente, a economia de meios, a eficácia e eficiência no exercício da ação penal pelo Ministério Público depende do desempenho funcional de cada magistrado (titular de inquéritos) mas também, cada vez mais, da articulação entre o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal que coadjuvam na investigação criminal.

Por outro lado, o Magistrado do MP Coordenador deverá identificar quais os constrangimentos e entropias à finalização dos inquéritos, mormente o tempo de dilação na realização das perícias (v.g. médico-legais, toxicológicas, biologia forense, grafologia e balística e, sobretudo, de arquitetura, engenharia, financeiras e contabilidade), dos exames e avaliação a objetos, e controlar a pendência de cartas rogatórias (expedidas), ora aguardando o cumprimento nos Estados-membros da União Europeia e/ou nos demais Estados, ora intervindo no sentido de agilizar procedimentos e respostas.

Outro aspeto fundamental da planificação estratégica passa ainda pela avaliação do estado dos equipamentos informáticos afetos aos funcionários e aos magistrados do Ministério Público no DIAP, nomeadamente o estado e a capacidade das impressoras e das “multifunções” que são equipamentos de que depende grande parte da capacidade de resposta dos serviços.

Atualmente, com as exigências de celeridade, economia e eficácia dos serviços e do Ministério Público, impõe-se que o DIAP esteja provido com computadores, acesso às comunicações de voz e à internet em rede, ao sistema CITIUS e garanta a existência de impressoras multifunções, em número adequado às exigências e qualidade do serviço e com função de digitalizadora de elevada qualidade.

O dispêndio de tempo e afetação de recursos humanos à reprodução de processos, integral ou parcial, deverá ser abandonada e substituída paulatinamente pela digitalização sequencial dos volumes (principais) e dos apensos dos processos, relativos a investigações específicas das áreas da criminalidade violenta e organizada e da criminalidade económico-financeira.

O Ministério Público é coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal na investigação, razão pela qual os processos são tramitados pelos funcionários e pelos magistrados no DIAP (isto sem prejuízo de acesso aos processos pelos sujeitos processuais e pelos advogados).

Efetuada este levantamento e estudo acerca do estado da Comarca e das características do DIAP, o Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá, conjuntamente com os Colegas (Procuradores da República e Procuradores-adjuntos) planear a atividade do Ministério Público na vertente do exercício da ação penal, obtendo consensos, nomeadamente:

- (i) A elaboração de um *Manual de Boas Práticas* – em inquérito (e em articulação com as polícias e outras entidades);
- (ii) A criação de uma secção central de receção de expediente e atendimento ao cidadão; e
- (iii) A criação [informal] de secções especializadas do DIAP, afetando magistrados do Ministério Público capacitados e vocacionados para espécies tipificadas de crimes.

3.3. O Manual de Boas Práticas – em inquérito

O aludido *Manual de Boas Práticas* – em inquérito, deverá ser elaborado pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, com os contributos consensualizados dos colegas e dos funcionários da Comarca.

O Manual deverá ser um instrumento de trabalho, dinâmico e em sucessiva adaptação, face às exigências do trabalho de articulação entre o Ministério Público, os órgãos de polícia criminal e outras entidades públicas.

O dito Manual conterà orientações, procedimentos de simplificação, metodologias de trabalho e regras de articulação entre o Ministério Público, as polícias e outras entidades, na vertente do exercício da ação penal e numa dupla perspetiva, a obtenção dos meios de prova, com ganhos de eficácia e a economia de tempo e de recursos humanos e financeiros.

Contudo, o Manual não poderá conter quaisquer orientações, instruções ou regras que belisquem a autonomia dos magistrados do Ministério Público (titulares de inquéritos) e a estratégia de investigação da criminalidade naquela Comarca.

3.4. DIAP (comarcão) – especialização dos magistrados

A reorganização do sistema judiciário operada em setembro de 2013 estabeleceu a existência de DIAPs (sede) dotados de secções especializadas, por exemplo, Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Funchal.

Noutras Comarcas, porém, a LOSJ estabeleceu a instalação de um departamento de investigação e ação penal (vulgo, DIAP), embora sem secções especializadas.

Estamos em crer que nas Comarca de Setúbal e de Lisboa Norte (Loures) seria desejável a criação [informal] de secções especializadas do DIAP respetivo, atendendo à dimensão

geográfica, à densidade demográfica (urbana e rural) e às características de natureza económica das mesmas.

A reorganização do sistema judiciário efetuada em 2013, entre outros vetores, apresenta a especialização dos Tribunais e dos magistrados como uma mais-valia desta reforma.

Com a especialização dos magistrados e o conhecimento aprofundado das metodologias de investigação da criminalidade complexa e organizada, é possível introduzir procedimentos mais eficientes e conseguir melhores resultados no exercício da ação penal e, dentro de prazos razoáveis, o encerramento do inquérito.

Seguindo esta linha de raciocínio, o DIAP (comarcão) deverá, caso se justifique e o número de magistrados seja o adequado, a criação [informal] de secções especializadas (art.º 72.º - 1 e 3, do EMP), dirigidas por Procuradores da República (art.º 72.º - 4, do EMP), conseguindo-se assim estabelecer objetivos estratégicos e operacionais a concretizar num período determinado e identificar as ações adequadas a prosseguir e os meios ou recursos que devem ser mobilizados.

A representação externa da Comarca e do DIAP é competência do Magistrado do Ministério Público Coordenador, incluindo a articulação com a comunicação social e com o gabinete de imprensa da PGR, a gestão das notícias, os comunicados e a divulgação da atividade processual comarcã, no portal do Ministério Público.⁴

Por conseguinte, os pedidos de informação e os requerimentos dos meios de comunicação social e seus profissionais, por regra, devem ser apresentados ao Magistrado do MP Coordenador, para apreciação e decisão (sempre em articulação interna com os Colegas titulares dos inquéritos).

Assumindo este espírito e necessidade de mudança, no DIAP deverão ser criadas secções [informais]:

- A 1.ª secção – área da criminalidade genérica e cooperação judiciária internacional;
- A 2.ª secção – área da criminalidade violenta e organizada (incluindo nesta, os crimes sexuais e a violência doméstica); e
- A 3.ª secção – área da criminalidade económico-financeira (incluindo, os crimes fiscais).

À 1.ª secção – área da *criminalidade genérica e cooperação judiciária internacional* – com a afetação de um magistrado, deve ter como competência a análise e triagem das “denúncias anónimas”, a fim de estabelecer metodologias de trabalho e critérios uniformes de abertura (ou não) de inquérito; o atendimento de público e a tramitação das cartas rogatórias (recebidas) e assumir a competência de ponto de contacto da RJE.

⁴ Cfr. Procuradorias de Comarca | Portal do Ministério Público – in www.ministeriopublico.pt.

Os outros magistrados ficariam titulares de inquéritos.

À 2.ª secção – área da *criminalidade violenta e organizada* – deveria afetar magistrados em número adequado e, de entre estes, designar um único interlocutor com o papel de interlocutor para os OPCs e a Polícia Judiciária, obtendo, por acordo, formas de agilização de contactos, procedimentos de apresentação de arguidos detidos e aprofundamento de boas práticas.

A 3.ª secção – área da *criminalidade económico-financeira* (e crimes fiscais) – deverá afetar magistrados com especial capacitação e interesse por estas matérias e, de entre estes, designando-se um magistrado interlocutor que assuma a incumbência de articulação com os OPCs, debatendo e fixando, por acordo, formas de agilização de contactos, orientações sobre perícias e quesitos, e organização dos apensos.

Compete aos departamentos de investigação e ação penal também nas comarcas de elevado volume processual (v.g. DIAP de Almada – Comarca de Lisboa; e DIAP de Setúbal – Comarca de Setúbal) dirigir o inquérito e exercer a ação penal relativamente a crimes cometidos na área da Comarca (cfr. art.º 73.º-2, do EMP).

À semelhança do que aconteceu no passado, nada obsta a que, no DIAP (comarcão) o Magistrado do Ministério Público Coordenador determine a distribuição de um inquérito ao Procurador da República (que chefia a secção) e a um Procurador-adjunto que o coadjuve no decurso da investigação, mormente, quando seja declarada de excepcional complexidade (art.º 215.º, do CPP) e se justifique a intervenção daqueles por diferenciação, ou seja, quando em causa esteja, por exemplo, a necessidade de abordagem da investigação numa perspetiva mais integrada, territorial ou funcional.

Em casos especiais, porém, e sem prejuízo do disposto no art.º 47.º - 3-b), e 73.º - 1 - c), do EMP, o Procurador-Geral da República pode nomear qualquer magistrado do Ministério Público para coadjuvar ou substituir outro magistrado a quem o processo esteja distribuído, sempre que razões de complexidade processual ou de repercussão social o justifiquem (cfr. art.º 68.º - 1, do EMP).

Aliás, em nossa opinião, que o Procurador-Geral da República pode inclusivamente nomear o magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca a fim de assumir a direção da investigação, coadjuvado (ou não) por um procurador da República titular do inquérito ou, quiçá, prover desde logo à nomeação daquele para assegurar a representação do Ministério Público na fase de julgamento, perante tribunal coletivo (art.ºs 14.º - 1 e 2, e 15.º do CPP) ou tribunal do júri (cfr. art.º 13.º - 1, 2, 3 e 4 - a), do CPP e DL 387-A/87, de 29-12), o que permite a esse mesmo magistrado acompanhar o desenvolvimento da investigação, ou de parte dela.

Em suma, as funções de Magistrado do Ministério Público Coordenador têm um âmbito adjetivo de gestão da Comarca – quer de recursos e de meios, quer de magistrados -, e um âmbito material de representação dos interesses do Estado, mormente, no exercício da ação penal e, havendo acusação, assumir essa mesma representação na fase de julgamento.

3.5. A gestão do inquérito – estratégia de investigação

No decurso da tramitação de processos de inquérito, cuja investigação assume particularidades e especificidades de investigação, creio que, de futuro, o magistrado titular do processo deveria manter a obrigação final à coordenação da comarca.

Desde a fase inicial da investigação, entendo que o Magistrado Coordenador da Comarca e o magistrado titular do inquérito, nas investigações previsivelmente mais complexas e dilatadas no tempo (área da criminalidade económico-financeira) deverão promover reuniões de trabalho com os Coordenadores de investigação criminal da PJ e os Inspectores Tributários da Autoridade Tributária (AT), a fim de definirem a estratégia de investigação.

Neste contexto, analisando ainda da necessidade (ou não) de formação de equipas mistas de investigação entre a PJ e a AT (v.g. crimes de corrupção, peculato, prevaricação, fraude fiscal qualificada, e branqueamento) ou entre a Unidade de Ação Fiscal/GNR e a ATA (v.g. crimes de contrabando qualificado), nos termos e efeitos previstos nos art.ºs 1.º, 2.º, 4.º e 6.º da Lei 5/2002, de 11-1 (LOIC – que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira).

Na perspetiva de eficácia da investigação, deverá o Ministério Público ponderar e requerer a perda alargada de bens a favor do Estado, razão pela qual a atuação do Magistrado do MP Coordenador da Comarca e do magistrado titular do processo deverá compreender a gestão do inquérito, em prazo razoável, em articulação com o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA) a fim de identificar, localizar e avaliar os bens que constituam presumível vantagem da atividade criminosa (cfr. art.º 7.º - 1 a 3, da LOIC).

A perda alargada de bens e a perda de instrumentos do crime não pode, por seu turno, protelar o encerramento do inquérito, atentos os princípios constitucionais e de direitos humanos, *“todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa”* (art.º 32.º - 2, da CRP). Pelo que a coordenação com o GRA e com o GAB se mostra essencial, bem como se mostram indispensáveis à agilização de procedimentos.

A celeridade, eficácia e eficiência da investigação nesta área de criminalidade económico-financeira concretiza-se na aquisição e conservação dos meios de prova, num prazo razoável, com a apreensão dos produtos do crime e o arresto de bens ou vantagens visando a perda alargada.

A planificação gestonária do processo nesta perspetiva implica, desde a fase embrionária do inquérito, que o Magistrado do Ministério Público delineie a estratégia de investigação, efetue as diligências de aquisição e conservação dos meios de prova, e os organize por apensos temáticos (v.g. buscas domiciliárias, autos de apreensão e exame de objetos, documentação bancária e/ou fiscal, perícias e transcrição de conversas telefónicas interceptadas (vulgo, “escutas”), agilizando, assim, o acesso dos sujeitos processuais e da defesa aos autos.

Como dissemos acima, a digitalização integral destes processos é essencial e agiliza o acesso aos autos, sob a direção do Ministério Público e permite a prática de atos jurisdicionais pelo juiz de instrução e o acesso da defesa aos autos (no processo físico). Simultaneamente, os órgãos de polícia criminal continuarão a executar atos processuais e o magistrado do MP titular continuará a elaborar peças processuais e a liderar a efetiva direção do inquérito.

Como afirmou Maria Cândida Almeida “(...) é evidente ser a função exercida na área penal que lança o Ministério Público para o epicentro da controvérsia social e mediática, que coloca o pomo da polémica do poder, que provoca reações epidérmicas de amor/ódio de alguns interesses instituídos, nem sempre inocentes, e de um certo setor da sociedade mais preocupado e atento à realidade judiciária, com os inerentes reflexos na vida comunitária.

O desempenho do Ministério Público nesta área, num Estado de direito democrático, interceta toda a sociedade, porquanto arrasta para a mesma linha de igualdade perante a lei todos os cidadãos.

(...)

A Magistratura do Ministério Público, sujeita ao princípio da legalidade e, conseqüentemente, autónoma do poder político, tem de, por obrigação constitucional e estatutária, conhecer de todos e quaisquer crimes públicos, para além de outras infrações penais, investigá-los e sujeitar os seus autores a julgamento, sem curar de saber do seu estatuto social.”⁵

A eficácia do exercício da ação penal pelo Ministério Público não se compadece com atrasos processuais, dilatatórios – esses sim, a eliminar ou a corrigir através de procedimentos de gestão, fixação de objetivos anuais, capacitação de magistrados especializados na investigação da criminalidade económico-financeira (e corrupção *lato sensu*).

Entendo que a eficácia da investigação criminal, no que à criminalidade económico-financeira (organizada e complexa) diz respeito, não pode ser refém de estímulos como a celeridade e a execução de atos processuais, recolha dos meios de prova, obtenção de perícias de contabilidade e financeira (análise de fluxos financeiros) em tempo que se queira abreviado. No entanto, a morosidade é um adversário poderoso da investigação, uma vez que traz consigo normalmente a complexificação de atos e a diluição do sentimento social de repúdio pela ação ilegal.

A corrente maioritária do discurso politicamente correto, à qual não aderimos sem mais, defende que a celeridade processual é essencial à justiça [penal] e a diminuição das pendências contribuirá para o descongestionamento dos tribunais de 1.ª instância.

A insistência no discurso recorrente dos atrasos da justiça – aliás, desmentidos pela DGPJ – Estatísticas da Justiça – Alguns indicadores estatísticos sobre os processos nos tribunais

⁵ ALMEIDA, Maria Cândida, O Ministério Público. Contributo para uma nova cidadania, 2001, Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues – I, Coimbra editora, págs. 52-53.

judiciais de 1.^a instância, 2007-2015⁶ –, serve outros interesses de setores da sociedade que pretendem descredibilizar as Justiça, em geral.

A justiça é um dos pilares dos Estados democráticos e o garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (e dos próprios magistrados) contra o Estado e o poder político, em cada momento histórico.

Contra a corrente, e a bem da Justiça, entendo que o exercício da ação penal não se coaduna com o tempo mediático e a politização da Justiça.

A autonomia do Ministério Público e dos seus magistrados no exercício da ação penal pauta-se por critérios de legalidade e objetividade estrita.

Nas investigações da área da criminalidade económico-financeira, complexa e organizada, a definição de estratégias de investigação, a concentração de meios e recursos humanos, a especialização e capacitação de magistrados nessa área, e a gestão e sistematização adequada do processo, conduzirá, por certo, ao encerramento do inquérito, em prazo razoável, em observância dos princípios constitucionais e direitos de defesa dos arguidos.

Tendo em conta que *“as entidades de controlo e de investigação criminal têm uma dimensão nacional, mas as fraudes operam numa dimensão internacional (...) é muito provável, e é real que existam dificuldades acrescidas ao nível da cooperação necessária, da eficiência e da rapidez que são desejáveis para encontrar a prova neste domínio”*.⁷ Pelo que a coordenação entre magistrados, entre estes e os OPC e/ou entidades colaboradoras, e entre todos com a PGR e com a cooperação judiciária internacional é uma função importante que, pela sua natureza, deve ser assumida em nome próprio pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca na medida em que é ele o portador de uma visão de conjunto e conhecimento da sua unidade orgânica, cabendo-lhe ainda, por estatuto e hierarquia, ser o elo privilegiado de comunicação entre as estruturas do Ministério Público e a própria PGR.

Nestes termos, falar de celeridade é antes de mais falar de eficácia e não de abreviar os tempos próprios da investigação ou sequer “queimar etapas” com vista a um objetivo simplesmente numérico.

A celeridade é um objetivo, não é um meio para atingir um fim.

Em conclusão, a intervenção do Ministério Público na área penal deve pautar-se pela qualidade da investigação – na atual organização do sistema judiciário e com alguma escassez de magistrados –, segundo critérios de legalidade e objetividade estrita, com garantias de defesa aos arguidos, sendo cada vez mais incisiva e criteriosa.

⁶ Estatísticas da Justiça Alguns indicadores estatísticos sobre os processos nos tribunais judiciais da 1.^a instância, 2007-2015 – DGPI, disponível in www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/es... (consultado em 15- 09-2017).

⁷ GUERRA, Amadeu, 2014, Centro de Estudos Judiciários – Conferências, disponível em www.youtube.com (15-12-2014).

3.6. Comunicações ao DCIAP (Circulares 10/99 e 11/99-PGR)

O DCIAP foi criado, pelo seu âmbito nacional, na dependência da PGR, sendo concebido, “em escrupuloso respeito pelas regras do processo penal e das atribuições do estatuto do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal, como órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade, nos termos da lei vigente.”⁸

Ou seja, é um órgão de coordenação e de direção da investigação e da prevenção da criminalidade violenta (e do terrorismo), altamente organizada ou de especial complexidade (cfr. art.º 46.º - 1 do EMP), relativamente a crimes taxativamente previstos na lei (art.º 47.º - 1, als. a) a l), do EMP), verificados certos requisitos, tais como, especial gravidade, dispersão territorial ou dimensão internacional e complexidade da investigação.

O exercício de funções de coordenação compreende a execução de formas de articulação com outros departamentos de investigação e ação penal, pelo que, em observância das Circulares 10/99-PGR, de 16-07-1999 e 11/99-PGR, de 03-11-1999, os magistrados do MP deverão dar-lhe cumprimento, nos termos seguintes:

“1. Determino que os Senhores Magistrados e Agentes do Ministério Público, ao iniciarem qualquer processo de inquérito relativo aos referidos crimes, se dignem proceder ao preenchimento e envio ao DCIAP de uma ficha do modelo anexo, nela inserindo todos os dados que, nesse momento, forem já conhecidos.

2. Considerando que a simples recolha, por esta via, de informação relativa aos processos instaurados não garante, por si só, um conhecimento adequado de todos os casos de direção de investigação carentes de coordenação efetiva, recomendo também que os Senhores Magistrados e Agentes do Ministério Público se dignem:

a) Tomar a iniciativa de expor ao DCIAP todas as situações em que, em seu entender, a ação de acompanhamento e apoio desse Departamento se anteveja como necessária ou conveniente;

b) Prestar a melhor colaboração aos magistrados, elementos dos Órgãos de Polícia Criminal e funcionários de justiça em serviço no DCIAP, facultando-lhes as informações complementares que sejam solicitadas, bem como o rápido acesso aos inquéritos, sempre que a sua consulta se revele necessária.”⁹

A partir de 26-6-2017, a comunicação obrigatória de início de inquérito, em obediências às Circulares 10/99 e 11/99-PGR, está agilizada com a entrada em funcionamento do proGest na PGR.

⁸ TOLDA PINTO, António Augusto - 2002, A Tramitação Processual Penal, 2.ª edição, Coimbra editora, pág. 83.

⁹ vd. Circulares | Portal do Ministério Público – Portugal, disponível in www.ministeriopublico.pt.

“Numa primeira fase, o seu acesso só será possível a partir de postos de trabalho situados na rede da PGR ou na rede dos tribunais. A sua abertura para fora dessas redes será oportunamente anunciada.”¹⁰

Em nosso entender e em conformidade com as aludidas Circulares, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca compete, também, promover boas práticas no inquérito, função que passa pelo incentivo de comunicação obrigatória ao DCIAP (nos termos e para os efeitos a que alude o art.º 47.º - 2, do EMP) e a execução de formas de articulação com aquele departamento central e com outros departamentos de investigação e ação penal (comarcão).

Mais uma vez, a digitalização integral dos processos, volumosos e de investigação complexa, agilizará a remessa dos mesmos, em suporte informático (CR-R) e formato pdf, a título devolutivo, ao DCIAP para efeitos de consulta e, quiçá, assunção da competência concentrada da direção da investigação, ao abrigo de alínea ou alíneas, art.º 47.º - 1, e 46.º - 1, do EMP, caso se mostrem preenchidos algum dos requisitos acima mencionados.

Caso não estejam preenchidos esses requisitos, a competência para a direção do inquérito pode ser atribuída, por despacho, pelo Procurador-Geral da República, quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a especial complexidade ou a dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação (art.º 47.º - 3 - b), do EMP).

Por outro lado, o Magistrado do MP Coordenador da Comarca poderá ainda, em articulação com o diretor do DCIAP e através de OfícioSIMP, suscitar a necessidade de investigação concertada – no DCIAP e no DIAP de Comarca – de atividade delituosa da área da criminalidade económico-financeira (v.g. a corrupção, ativa e passiva de funcionários), delimitando o objeto de cada investigação e estreita colaboração entre Colegas, com o objetivo de obstar à criação de “megaprocessos” e ao encerramento dos inquéritos, em prazo razoável, com salvaguarda das garantias de defesa dos arguidos.

Essas formas de articulação deverão ser promovidas pela PGR e pelo Magistrado do MP Coordenador de Comarca, nomeadamente, com a designação de Procuradores da República e de Procuradores-adjuntos para a frequência dos Cursos de Especialização no âmbito do projeto ETHOS, criado com o objetivo de formação e capacitação dos magistrados do Ministério Público nas áreas da prevenção e investigação da corrupção e da criminalidade económico-financeira.

No caso do projeto ETHOS, com a duração de dois anos (2016/2018) e inserindo-se no âmbito do Programa de Ação do Ministério Público contra a Corrupção¹¹ – atento a que a corrupção é um fenómeno criminal transversal a todo o país, a formação complementar específica de

¹⁰ Cfr. entrada em funcionamento do proGest na PGR, inserção em 20-6-2017, em Destaques | SIMP, disponível in www.simp.pgr.pt.

¹¹ Publicitação do projeto ETHOS – formação em curso, inserido em maio 2017, e O Ministério Público contra a Corrupção - Programa de Ação | Portal do Ministério Público, disponíveis e consultáveis in www.ministeriopublico.pt.

magistrados e o envolvimento noutras iniciativas é uma mais-valia para quem tramita processos na fase investigatória.

Finalmente haverá de ter-se em conta que “o tratamento estatístico e as divulgações nos crimes de corrupção devem ser aprofundados na medida em que contribuem para alterar a perceção existente de ineficácia da justiça”.¹²

IV. Conclusões

Na atual organização do sistema judiciário, o Ministério Público integra o sistema de justiça e atua no âmbito das suas competências e atribuições legais (em diversas jurisdições), sobretudo, no exercício da ação penal.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador integra os órgãos de gestão da Comarca e impõe-se-lhe que intervenha em articulação com o Juiz Presidente e com o Administrador Judiciário (cada um deles, no exercício das suas competências legais e atribuições distintas).

Na área do exercício da ação penal, os indicadores estatísticos de eficácia e eficiência são um objetivo estratégico de gestão, num período delimitado no tempo, mormente, nas áreas da pequena e média criminalidade.

Contudo, a pendência processual e a produtividade dos magistrados afetos à investigação na área da criminalidade económico-financeira (complexa e organizada) deverá pautar-se por critérios de especialização nessa área.

O encurtamento do tempo e alguma escassez de recursos financeiros e humanos (de magistrados) podem originar impactos negativos na qualidade da investigação criminal e na administração da justiça.

A consolidação dos meios de aquisição de prova, a boa gestão do processo, a assertividade na estratégia de investigação mais adequada e a agilização de procedimentos de articulação com os OPCs, a Polícia Judiciária e outras entidades (externas) visando a qualidade e ganhos de produtividade dos magistrados.

Obtendo-se, assim, melhor desempenho funcional e a conclusão dos inquéritos, em prazo razoável, não superior a dois anos, com salvaguarda das garantias de defesa dos arguidos.

O magistrado do Ministério Público coordenador da comarca atuará como dinamizador da atuação dos magistrados, dignificando a função e maior proximidade ao cidadão, pautando a sua atuação por critérios de qualidade em todas as jurisdições.

¹² GUERRA, Amadeu, Idem.

Como magistrada pugno pela responsabilidade no exercício das funções e pela dignificação da carreira do Ministério Público, uma vez que o exercício de funções de coordenação da Comarca é uma questão ética e de cidadania.

Siglas e abreviaturas

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CRP – Constituição da República

DL – Decreto-Lei

DCIAP – Departamento central de investigação e ação penal

DF – Direção de Finanças

DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

DIAP – Departamento de investigação e ação penal

DR – Diário da República

EMP – Estatuto do Ministério Público

GAB – Gabinete de administração de bens

GRA – Gabinete de Recuperação de Ativos

GNR – Guarda Nacional Republicana

IL – Instância Local

LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal

LOSJ – Lei de Organização do Sistema Judiciário OPC - Órgãos de polícia criminal

PJ – Polícia Judiciária

RJE – Rede Judiciária Europeia

PGR – Procuradoria-geral da República

proGest – Programa de gestão processual da PGR

ROFTJ – Regime da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

SIMP – Sistema de Informação do Ministério Público

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia citada

VIEIRA CURA, António Alberto, 2014, Curso de Organização Judiciária, 2.ª edição, revista e atualizada, Coimbra editora.

ALMEIDA, Maria Cândida, 2001, O Ministério Público. Contributo para uma nova cidadania, Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues – I, Coimbra editora (Organização * Jorge Figueiredo Dias. Ireneu Cabral Barreto. Teresa Pizarro Beleza. Eduardo Paz Ferreira).

TOLDA PINTO, António Augusto, 2002, A Tramitação Processual Penal, 2.ª edição, Coimbra editora.

Bibliografia consultada

DÂMASO, Euclides – 2015/04, Breves Notas à Lei 30/2015, Contra a Corrupção, Ver. JULGAR, in [julgar.pt>wp-content/uploads>2015/04](http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/04) (disponível e consultada em 13-09-2017).

GOMES, Conceição – 2011, Os Atrazo da Justiça, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).

GAROUPA, Nuno – 2011, O Governo da Justiça, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)

GUERRA, Amadeu – 2014, Centro de Estudos Judiciários – Conferências, disponível in www.youtube.com (consultado em 05-09-2017).

MATOS, Igreja; MOURAZ Lopes, José; MENDES, Luís Azevedo; COELHO, NUNO – 2015, Manual de Gestão Judicial, Almedina.

SARAGOÇA DA MATTA, Paulo, 2015, Política e Corrupção – Branqueamento e Enriquecimento. Regime Político, corrupção, branqueamento de capitais e enriquecimento ilegítimo. Megaprocessos e justiça constitucional criminal, 2.ª edição, Chiado editora.

VIEIRA CURA, António Alberto, 2014, Curso de Organização Judiciária, 2.ª edição, revista e atualizada, Coimbra editora.



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

8. DIAP de Lisboa – proposta de reajustamentos

Auristela Gomes Pereira



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

8. DIAP DE LISBOA – PROPOSTA DE REAJUSTAMENTOS

Auristela Gomes Pereira*

- I. Introdução
- II. A gestão dos tribunais
- III. O Ministério Público
- IV. O DIAP de Lisboa
- V. Proposta de reajustamento do DIAP de Lisboa
- VI. Conclusões
- VII. Bibliografia

I. Introdução

Neste trabalho, porque se trata de uma situação muito atual e porventura uma das mais relevantes para adequar os resultados da justiça e o esforço dos operadores judiciários aos desafios que hoje se lhe colocam, optámos por refletir sobre a gestão dos Tribunais, matéria para a qual, muitos de nós magistrados, estamos pouco sensibilizados, vivendo recolhidos entre os gabinetes, preocupados com a decisão dos processos que nos são presentes, e com a justiça dos casos que nos são confiados, mantendo-nos alheios ou mesmo indiferentes à importância e à mais-valia que traz a um sistema de justiça e para a sua eficácia, a sua organização e administração, pensadas, sistematizadas e concretizadas o que não é tarefa fácil, pelas intercorrências que envolvem a justiça, designadamente, porque se move entre o político e o económico.

Previamente falaremos de modo muito sintético sobre os objetivos e princípios a ter em consideração na gestão de qualquer organização do setor público, após o que, também de modo breve, falaremos das especificidades que caracterizam os Tribunais enquanto organização pública, para depois abordarmos as dificuldades que estas trazem para a sua gestão.

Sobre esta matéria referenciaremos ainda a gestão de uma organização como uma atividade que, para conseguir os seus objetivos, tem de acompanhar a par e passo a dinâmica da realidade social a que se destina, o que envolve, por parte do gestor, capacidade de mudança, sempre que a realidade externa e interna da entidade que gere o reclama.

Finalmente, e numa perspetiva prática, tendo sempre presente os princípios que regem a gestão de uma entidade pública, concretamente, na área da justiça, concentrar-nos-emos numa estrutura da responsabilidade do Ministério Público, como seja o DIAP de Lisboa.

* Procuradora da República.

Neste ponto faremos um diagnóstico e proporemos algumas alterações que permitirão, na nossa ótica, reajustar o DIAP à evolução do fenómeno criminal, tendo sempre presente os recursos disponíveis e a ponderação que reclama qualquer proposta de mudança, para que se possam alcançar os objetivos pretendidos. Esta proposta incidirá sobre a estrutura organizativa e sobre alguns procedimentos que urge aperfeiçoar.

II. A gestão dos tribunais, enquanto organizações públicas

a) A gestão das organizações do setor público

Como referimos na nota introdutória, este trabalho constitui uma proposta de reajustamento à estrutura organizacional do DIAP de Lisboa.

Ora, para uma melhor compreensão dessa proposta e das razões que a norteiam, importa, antes de mais, fazer uma breve referência aos princípios a ter em consideração na gestão de uma organização do setor público, onde se enquadram os Tribunais, tendo presente as especificidades destes, enquanto órgãos através dos quais o Estado exerce o poder judicial, realiza a justiça e garante a paz social.

Como primeira nota, importa referir que gerir uma organização do setor público se traduz na administração de recursos alheios, escassos, provenientes da contribuição pública, com o objetivo de potenciar o bem comum da sociedade que aquela representa, tendo sempre presente que o lucro, nas organizações públicas, se expressa na medida da satisfação do bem comum.

Com efeito, o setor público e, por consequência, qualquer organização nele inserida, tem obrigação de satisfazer um amplo leque de necessidades sociais em contínua expansão, exigindo, por isso, uma gestão rigorosa dos recursos públicos limitados, para poder cumprir as suas obrigações.

A escassez dos recursos públicos e a crescente exigência de maior qualidade de vida por parte da população, o crescimento do setor público assim como a grave crise social, económica e financeira, transversal aos diferentes países do mundo, responsável por profundos desequilíbrios das estruturas sociais e económicas e pela perda de confiança da sociedade nas instituições públicas e seus governantes, o grande volume e complexidade das operações que realiza a administração pública, exigem cada vez mais uma gestão rigorosa das organizações públicas, orientadas pelos princípios da economia, eficácia e eficiência.

Uma gestão eficiente é aquela que permite transformar os recursos em produtos e serviços de forma mais produtiva e a menor custo. Uma gestão eficaz é aquela que permite atingir os objetivos e metas previstos num programa de atividade. A gestão económica é aquela que estabelece uma relação favorável entre os recursos empregues e os resultados conseguidos. Por fim, uma gestão efetiva é aquela que atinge os objetivos internos e externos da organização.

Conseguir estes objetivos exige por parte do gestor, antes do mais, que defina uma estratégia, concebendo um conjunto de instrumentos virados para o futuro, sendo fundamental diagnosticar as realidades passadas e presentes, definir domínios de atuação, fixar objetivos, escolher planos de ação, conseguir a adesão dos agentes que operam na organização a esses objetivos bem como ao respetivo plano, motivar esses agentes, acompanhar de perto os resultados, de forma a ir corrigindo os desvios verificados evitando assim o comprometimento dos objetivos traçados, conceber relatórios de acompanhamento e de apoio à ação.

São pois estes alguns aspetos a ter em consideração na gestão de uma organização do setor público.

b) Uma gestão de mudança

Para se adequar à realidade em que se insere, necessariamente dinâmica e em constante transformação e para lhe dar uma resposta eficaz, qualquer tipo de organização, esteja ou não inserida no setor público, pressupõe uma gestão de mudança.

Mudança organizacional pode definir-se como qualquer alteração significativa de estado, de modo articulado, planeado e operacionalizado, por pessoal interno ou externo da organização, com apoio e supervisão da administração superior, visando atingir componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico.

Portanto, qualquer reestruturação organizacional traduz-se sempre numa mudança da estrutura organizacional da entidade em causa.

Todavia, para que esta conduza a resultados positivos, obedece necessariamente a um determinado processo, que compreende diversas fases, que podemos identificar como a fase do diagnóstico, o que pressupõe o levantamento das características da organização, incluindo as deficiências, por forma a habilitar o gestor da reestruturação.

A introdução de alterações numa estrutura organizacional pressupõe, ainda, as fases de planeamento e de implantação.

Finalmente, reclama a avaliação dos resultados das alterações implementadas e a realização dos reajustamentos ao plano inicial, apontados por esta avaliação.

Indispensável para a realização de qualquer alteração organizacional é obter o envolvimento das pessoas no processo de mudança, daí que num processo desta natureza se mostre fundamental a capacidade de liderança, de motivação e o trabalho em equipa.

c) A gestão dos Tribunais

Os Tribunais enquanto organizações através das quais o Estado exerce o poder judicial são também eles organizações inseridas no setor público e por isso vinculadas à satisfação do

interesse público, na vertente da realização da justiça, constituindo esse seu objetivo um pilar fundamental do Estado de Direito.

A gestão dos Tribunais compreende assim a organização das tarefas e atividades cometidas a um Tribunal e a sua compatibilização com os meios disponíveis e com as exigências da realidade social a que lhe cabe dar resposta.

Como qualquer estrutura organizativa do setor público, também a gestão dos Tribunais, com as necessárias adaptações às suas especificidades, deve obedecer aos princípios da Economia, Eficácia e Eficiência.

Com efeito, os novos cânones da gestão pública também manifestam a sua influência na administração dos Tribunais, através da importação de procedimentos e estilos de gestão utilizados na gestão empresarial, nomeadamente:

- A autonomia da gestão e a responsabilidade dos serviços;
- A gestão por objetivos;
- O enfoque sobre os resultados e a eficiência;
- A avaliação de serviços e do pessoal.

E é em resultado dessa adoção de procedimentos utilizados no âmbito da gestão empresarial que se impõe que também os Tribunais sejam administrados mediante estratégias previamente definidas, executadas de acordo com um plano previamente traçado e a seguir, com vista a alcançar objetivos também estes pré-fixados e que se movam dentro dos referidos princípios de Eficácia, Economia e Eficiência.

Sucede, porém, que os Tribunais, como assinalámos, são organizações muito específicas e complexas pela sua estrutura, características e finalidades.

Desde logo a independência do poder judicial, que, enquanto garante do Estado de Direito democrático nunca pode ser colocada em causa, pode dificultar a implementação de uma estratégia, a fixação de objetivos e a sua avaliação.

Por outro lado, em termos operativos, os Tribunais são organizações integradas por estruturas profissionais distintamente organizadas e autónomas e que respondem perante entidades diferentes, como sejam o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e o Ministério da Justiça.

Esta composição operativa constitui uma outra fonte de dificuldades na gestão dos Tribunais, no que diz respeito à necessária fixação de objetivos, definição de uma estratégia e de um plano, bem assim como para o exercício do controlo de objetivos, por parte do gestor.

Não obstante, a gestão ou administração dos Tribunais é hoje uma disciplina incontornável para a vida destes e para o desenvolvimento da atividade judiciária que concetualizado como um sistema pluridimensional, comporta o plano macro, respeitante à organização do sistema judicial, o plano médio, que cuidará da organização e administração dos Tribunais e o plano micro, relativo ao núcleo decisório da tarefa jurisdicional.

A gestão dos Tribunais exige assim uma difícil tarefa de compatibilização de princípios nem sempre convergentes entre si, e reclama sobretudo à equipa de gestão, que integra elementos das três estruturas organizacionais que operam nos Tribunais, uma enorme capacidade de cooperação, de consensualização, de adequação de recursos, muito escassos, às necessidades da organização e de motivação dos demais agentes operativos.

Também no caso dos Tribunais, a maximização dos seus resultados pressupõe por parte da sua gestão e liderança a capacidade de acompanhar, adaptar e reajustar a estrutura e procedimentos internos à dinâmica da realidade social a quem presta os seus serviços.

Portanto, a gestão dos Tribunais tem também de se caracterizar por uma gestão de mudança, por forma a implementar sempre as alterações estruturais, estratégias operacionais ou táticas, necessárias à obtenção dos resultados que lhe são exigíveis, tendo sempre presentes os interesses dos seus *stakeholder*, devendo, também aqui, ter-se em consideração os procedimentos acima indicados.

Por conseguinte, para que a gestão de mudança seja bem sucedida deve ter como base o mapeamento de todos os procedimentos utilizados no Tribunal ou Departamento visado, designadamente, a sua cultura, procedimentos, chefias intermédias e demais capital humano.

Esta análise deve ter também em consideração a dinâmica social em que se insere e à qual tem de dar resposta, as vantagens expectáveis, os custos das alterações a propor e o impacto que estas vão ter na atuação dos operadores judiciários, pois que são estes que as vão implementar, sendo imprescindível obter a sua adesão para que a alteração tenha resultados positivos.

Tal adesão depende, em grande parte, da capacidade de liderança, de comunicabilidade e de interação da equipa que exerce a gestão.

Por último, e numa perspetiva de planificação temporal, importa ter em atenção que a implementação de qualquer mudança e a obtenção de resultados correspondem a um processo lento.

III. O Ministério Público

Falar de uma gestão de mudança relativamente a uma estrutura da responsabilidade do Ministério Público, como é o caso do DIAP de Lisboa, conforme nos propusemos, impõe que previamente se faça uma referência às competências, atribuições, características do Ministério

Público, da sua estrutura e da orgânica do sistema judicial, para melhor se apreender a sua inserção no mesmo, na orgânica de uma Comarca, bem assim como a sua responsabilidade na liderança de uma estrutura como seja o DIAP de Lisboa.

a) Competência e características

De acordo com a Constituição da República Portuguesa o Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática.¹

De modo mais específico, as competências do Ministério Público acham-se elencadas no art.º 3.º do seu Estatuto aprovado pela Lei 47/86, de 15 de outubro na sua atual redação, sendo uma Magistratura autónoma, vinculada a critérios de legalidade e objetividade.

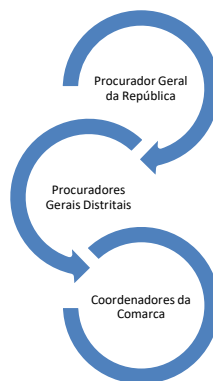
É, por outro lado, uma magistratura hierarquizada, estando os Magistrados do Ministério Público subordinados ao de grau superior na hierarquia e obrigados ao acatamento das diretivas, ordens e instruções recebidas (art.º 76.º do EMP).

A subordinação hierárquica encontra os seus limites fixados no art.º 79.º do referido EMP.

Relativamente à judicatura é orientada pelo princípio da separação e do paralelismo.

b) Estrutura do Ministério Público em termos organizacionais

O Ministério Público, de acordo com uma interpretação articulada da Lei de Organização do Sistema Judiciário, respetivo Regulamento e Estatuto do Ministério Público, ainda não alterado depois da entrada em vigor daquelas Lei e Regulamento, em termos de liderança, está hierarquicamente organizado do seguinte modo:



¹ Cf. Art.º 219, da CRP, art.º 2.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei 47/86, de 15.10, republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto e alterado pelas Leis n.º 42/2005, de 29 de agosto, 67/2007, de 31 de dezembro 52/2008, de 28 de agosto e 37/2009, e art.º 3.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário aprovada pela Lei 62/2013, de 26.08, com as alterações que lhe foram introduzidas pela retificação n.º 42/2013, de 24 de outubro.

- O Procurador-Geral da República superintende sobre todos os Magistrados do Ministério Público.
- O Procurador-Geral Distrital, cargo desempenhado por um Procurador-Geral Adjunto, competindo-lhe dirigir todas Comarcas inseridas na área geográfica da competência do respetivo Tribunal da Relação (PORTO-COIMBRA-LISBOA-ÉVORA).
- O Procurador Coordenador de Comarca, cargo desempenhado por um Procurador da República ou por um Procurador-Geral Adjunto, cabendo-lhe dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público, na área da Comarca.

c) O Procurador Coordenador de Comarca: Estrutura e Funções

➤ Estrutura da Comarca

Uma análise mais detalhada das funções do Procurador Coordenador de Comarca pressupõe, antes de mais, uma breve referência à estrutura da Comarca nos termos da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei 62/2013, de 26 de agosto) e do respetivo Regulamento (DL. 49/2014 de 27 de março).

Portanto, de acordo com aqueles diplomas legais, as Comarcas atualmente têm uma base territorial que coincide com as Centralidades Sociais.

Para efeitos de organização judiciária o território nacional divide-se em 23 Comarcas.

Em cada Comarca existe apenas um Tribunal, com exceção das Comarcas de Lisboa e Porto.

A estrutura do Tribunal Judicial de Comarca organiza-se em torno de Instâncias Centrais e Instâncias Locais.

As Instâncias Centrais desdobram-se em Secções Cíveis, Criminais e Secções de competência especializada (Comércio, Execução, Família e Menores, Trabalho e Instrução Criminal).

As Instâncias Locais desdobram-se em secções de competência genérica, e podem ainda dividir-se em Secções Cíveis, Criminais e de Pequena criminalidade, e em secções de proximidade.

Os Tribunais de 1.ª Instância contemplam também os Tribunais de competência alargada, ou seja, são Tribunais com competência específica mas com uma base territorial que ultrapassa a da Comarca (Execução de Penas, Marítimo, Tribunal da Propriedade Intelectual, Concorrência, Regulação e Supervisão e Tribunal Central de Instrução Criminal).

Nos termos dos arts. 152.º da LOSJ, 85.º do respetivo Regulamento e 71.º a 73.º do Estatuto do Ministério Público, podem ser criados Departamentos de Investigação e Ação Penal, nas Comarcas de elevado volume processual.

Aos Departamentos de Investigação e Ação Penal das Comarcas compete dirigir os inquéritos e exercer ação penal relativamente a todos os crimes ocorridos na área da Comarca.

Quando se localizem nas Comarcas sede do Tribunal da Relação, os DIAP'S têm a sua competência alargada a todas as Comarcas abrangidas pelo respetivo Tribunal da Relação, mas apenas quanto aos crimes previstos no art.º 47.º do Estatuto do Ministério Público, ou por decisão do Procurador-Geral Distrital, nos termos da alínea c) do n.º 1 do referido Estatuto do Ministério Público.

➤ **As funções do Procurador Coordenador de Comarca**

As competências do Procurador Coordenador de Comarca, no essencial, estão definidas no art.º 101.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

Em termos hierárquicos, o Procurador Coordenador de Comarca dirige, coordena e fiscaliza a atividade do Ministério Público na área da Comarca e nos Tribunais e Departamentos que superintenda, emitindo Ordens e Instruções.

Tem, neste âmbito, sob a sua alçada, as diferentes secções da Comarca, os Tribunais de competência alargada² e os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP'S).

Para o coadjuvar o Coordenador de Comarca conta com os Diretores dos DIAP'S, Coordenadores Setoriais e Coordenadores de DIAP'S locais.

- Os Diretores dos Departamentos de Investigação e Ação Penal das Comarcas sede do Tribunal da Relação (expressão que substitui os antigos distritos judiciais) são dirigidos por um Procurador-Geral Adjunto, que tem as suas competências definidas no art.º 62.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público.
- Os coordenadores dos DIAP'S não localizados nas Comarcas sede do Tribunal da Relação respondem perante o Coordenador de Comarca.
- Os Coordenadores Setoriais exercem funções sob orientação do Magistrado do Ministério Público, Coordenador da Comarca.
- Os Procuradores Coordenadores de Unidades Funcionais dos DIAP'S sede de Comarca respondem hierarquicamente perante os respetivos Diretores.

² Sedeados na Comarca que dirige e sem prejuízo da observância de orientações objetivas superiormente definidas. (Ponto n.º 9 da Orientação da Procuradoria-Geral da República n.º 1/14, de 05.09.2014).

IV. O DIAP de Lisboa

Estrutura organizacional do DIAP de Lisboa:

Depois desta breve caracterização do Ministério Público e da sua inserção no sistema judicial, e depois da análise da atual estrutura de Comarca, onde se inserem os Departamentos de Investigação e Ação Penal, importa discorrer um pouco sobre a estrutura organizacional do DIAP de Lisboa.

a) O DIAP – competências e estrutura actual

➤ Competências

De acordo com a Lei de Organização do Sistema Judiciário, seu Regulamento e Estatuto do Ministério Público, o DIAP da Comarca de Lisboa, tem competência para:

- Dirigir o inquérito e exercer ação penal por crimes cometidos na área da Comarca³ (cf. art.º 71.º e 73.º, n.º 1, alínea a), do EMP.

Porém, presentemente, a intervenção do DIAP de Lisboa, no que diz respeito aos crimes cometidos na área da Comarca, está ainda circunscrita ao município de Lisboa. Quanto à investigação dos crimes ocorridos na área dos municípios de Almada, Barreiro, Moita, Montijo e Seixal (também da Comarca de Lisboa), a investigação e exercício da ação penal é desenvolvida por DIAP'S situados nos respetivos Tribunais, mantendo-se a estrutura existente à data da entrada em vigor da atual Lei da Organização do Sistema Judiciário.

- Entretanto, localizando-se o DIAP de Lisboa na Comarca sede do Tribunal da Relação, compete-lhe, também, dirigir os inquéritos e exercer ação penal:
 - Sempre que estejam em causa crimes previstos no n.º 1 do art.º 47.º do EMP, desde que a atividade criminosa tenha ocorrido em Comarcas da competência do Tribunal da Relação de Lisboa;
 - Sempre que tal for determinado pelo Procurador-Geral Distrital, quando a manifesta gravidade, complexidade ou dispersão territorial do crime o justificarem (art.º 73.º, n.º 1, b) e c), e 47.º, do EMP);
- Compete, ainda, aos procuradores da República colocados no DIAP representar o Ministério Público junto do Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa.

³ Saliente-se que a Comarca de Lisboa conta com cinco municípios, Alcochete, Almada, Barreiro, Lisboa, Moita, Montijo e Seixal e com um universo de cerca de 1.129.656 pessoas. A Comarca tem instalados quatro DIAP'S – Lisboa, Almada, Barreiro, Moita e Montijo) – art.º 84.º do Regulamento 49/2014, de 27 de Março, e site da Procuradoria da Comarca de Lisboa.

➤ Estrutura organizacional do DIAP

Desde 2009 que o DIAP mudou as suas instalações para o Campus da Justiça, onde ocupa três edifícios.

A readaptação permanente da estrutura organizacional do DIAP de Lisboa por forma a acompanhar a evolução da criminalidade e a garantir a sua eficiência e eficácia com os menores recursos possíveis levaram a que hoje ele se apresente com a seguinte estrutura organizacional:

- Unidades Funcionais
- Secção Central

Trata-se de uma Unidade de utilização comum do DIAP. Centraliza o registo de documentos entrados, para além de assegurar a gestão corrente do sistema informático, do economato, do arquivo, o espólio, a gestão interna do pessoal, da frota automóvel e a sua manutenção. Garante o apoio ao Secretário de Justiça, é responsável pelo Atendimento Central, pelo Arquivo e pelo Espólio. Integram ainda a Secção Central outras duas Unidades Autónomas, a 14.ª Secção, que trata do expediente relativa aos Óbitos e a 15.ª Secção que trata os crimes cometidos por agentes desconhecidos.

- Secções Semi-Especializadas

Tratam-se de secções que, para além da sua vocação generalista, comportam um segmento específico para o tratamento de determinada tipologia criminal, a qual, apesar das suas especificidades, face ao número de processos entrados e à sua complexidade, não justificava a criação de uma secção especializada.

No entanto, a concentração dessa tipologia criminal numa só secção permite o seu tratamento sistemático pelo mesmo grupo de magistrados, o que beneficia claramente a celeridade e a eficácia.

São portanto, as seguintes as Secções semigenéricas e respetivas competências:

- 4.ª Secção – Crimes cometidos contra agentes da autoridade e restante criminalidade não incluída noutras secções;
- 5.ª Secção – Direitos de Autor e contra a Saúde Pública e restante criminalidade não incluída noutras secções;
- 6.ª Secção-Ofensas corporais e homicídios no âmbito de intervenções médico-cirúrgicas e restante criminalidade não incluída noutras secções;

- 10.ª Secção-Justiça militar e restante criminalidade não incluída noutras secções;
- Secções Especializadas

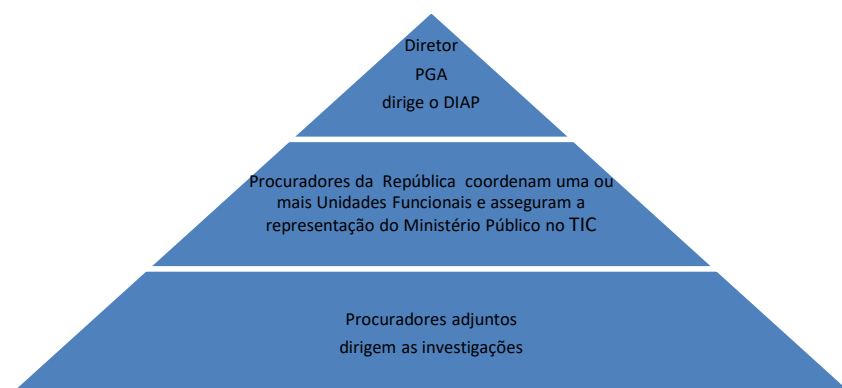
Estas secções estão afetas a áreas de criminalidade de investigação tecnicamente mais densa, complexa, grave ou específica.

- 1.ª Secção – Crimes relativos ao tráfico de estupefacientes e branqueamento de capitais;
 - 2.ª Secção – Crimes Sexuais e Cometidos Contra Crianças e Jovens Fora do Ambiente Familiar, a generalidade dos inquéritos relativos a crimes cometidos contra professores e outros profissionais que desempenham funções nos estabelecimentos de ensino, no exercício e por causa das suas funções, bem como os inquéritos instaurados exclusivamente por crimes de ofensa à integridade física simples cometidos por indivíduos com idade inferior a 21 anos, ressalvadas as situações relativas à investigação simplificada que permanecem atribuídas à 13.ª Secção;
 - 7.ª Secção – Crimes de Violência doméstica, mutilação feminina, casamentos forçados, crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual praticados em razão do contexto familiar;
 - 3.ª e 8.ª Secções – Crimes fiscais, de burla, aduaneiros, contra a segurança social, ambientais e contrafação de moeda;
 - 11.ª Secção – Criminalidade violenta, tráfico de pessoas, homicídio, todo o tipo de crimes de roubo, com exceção dos cometidos contra desconhecidos e associação criminosa;
 - 13.ª Secção – Unidade de inquéritos simplificados, vocacionada para a intervenção rápida e para potenciar um maior recurso a formas de processo especial.
- Secção Distrital do DIAP de Lisboa

Na sequência de deliberação de 16 de maio de 2017 e da deliberação n.º 810/2017, de 11 de julho do Conselho Superior do Ministério Público, publicado no Diário da República, II série de 31.08, foi criada no DIAP de Lisboa uma Secção Distrital, com competência para investigar a criminalidade mais grave, complexa e organizada, de índole distrital (cf. aliás, artigos 120.º e 122.º do Estatuto do Ministério Público). Esta secção, que conta com 10 Magistrados do Ministério Público e seis funcionários, veio suceder à anterior 9.ª Secção, especializada nos crimes económico-financeiros e informáticos, recebendo todos os processos de inquérito que ali pendiam.

➤ Estrutura Pessoal:

Magistrados



Integram atualmente os quadros do DIAP um Procurador-Geral Adjunto, 12 Procuradores da República e 54 Procuradores-adjuntos, dos quais um Procurador da República e nove Procuradores-adjuntos constituem a equipa da Secção Distrital.

Funcionários

O DIAP conta atualmente com 110 funcionários, com as categorias de escrivães, técnicos de Justiça Principais, técnicos de Justiça adjuntos e técnicos de Justiça Auxiliares, que se distribuem pela Secção Central e restantes Unidades funcionais, sendo que cada unidade funcional conta com um Técnico de Justiça Principal que exerce as funções de chefia e dá o apoio necessário ao respetivo Procurador.

b) O Regulamento do DIAP:

O DIAP conta desde 15 de dezembro de 2004 com um Regulamento onde se encontram as regras básicas da sua organização e funcionamento, permitindo conhecer a sua estrutura. O Regulamento contém, para além do mais, informação sobre os crimes cuja investigação se mostra atribuída a cada uma das secções, regras para corrigir erros de distribuição e para suscitar e resolver eventuais conflitos de competência.

c) A prestação do DIAP de Lisboa:

Ao longo do seu percurso o DIAP de Lisboa tem registado sempre resultados positivos, quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos, o que se reflete na redução do tempo de duração dos inquéritos, com a conseqüente diminuição de pendências, sendo assinalável a percentagem de condenações obtidas relativamente às acusações deduzidas no Departamento, referindo-se, a título de exemplo, que no primeiro semestre de 2016 o número de condenações atingiu uma percentagem de 87%.

Estes resultados, que temos como muito positivos, decorrem da permanente readaptação do DIAP de Lisboa à evolução da realidade criminal a que tem de dar resposta, na perspetiva da prevenção e da repressão, o que é fruto da gestão de que tem beneficiado.

V. Proposta de reajustamento do DIAP de Lisboa

Não obstante considerarmos que o DIAP se nos apresenta como orgânica e funcionalmente bem estruturado, ainda assim, como realidade dinâmica que é, tendo presente o aparecimento e a expansão de determinados fenómenos criminais, a cada vez maior necessidade de racionalização de meios e de custos e a constante necessidade de dar integral satisfação ao interesse público que lhe cumpre servir, entendemos que se impõe introduzir alguns reajustamentos à sua estrutura organizacional e a alguns dos seus procedimentos.

Esse reajustamento pressupõe alterações funcionais na Secção Central, a criação de uma nova Unidade Funcional, a reestruturação de outras já existentes, e, por fim, a atualização do Regulamento, em função da nova realidade normativa do DIAP.

Trata-se de alterações que, seguramente, na nossa perspetiva, não envolverão custos económicos excessivos, e que potenciarão, a médio prazo, a eficácia, a eficiência e a economia da Unidade Organizacional que constitui o DIAP da Comarca de Lisboa.

1. Alterações funcionais na Secção Central

No que diz respeito à Secção Central do DIAP de Lisboa, a cujas funções anteriormente nos referimos, julgamos carecer de um reajustamento que seguramente potenciará os resultados deste Departamento, numa perspetiva de Eficácia, Eficiência e Economia.

Com efeito, a atividade do Ministério Público na Secção Central é assegurada diariamente por Procuradores-adjuntos, em funções neste DIAP, reportando ao Procurador da República que dirige a Secção Central, cabendo a este último organizar a escala de serviço de turno a esta secção.

a) Do registo de inquéritos

São múltiplas as atribuições da Secção Central e estão definidas no seu atual Regulamento, relevando, para o reajustamento que agora propomos, a função prevista na alínea h) do seu art.º 28.º, consistindo esta no Registo do Inquérito.

Trata-se de tarefa de extrema relevância, na medida em que é neste momento que se faz a triagem do que deve ou não ser registado como inquérito e que se faz a classificação da tipologia criminal em presença, tarefa esta que desde logo condiciona a distribuição do processo, pois, como já referimos, a estrutura do DIAP de Lisboa decompõe-se em Secções semigenéricas e especializadas.

Portanto, a classificação da tipologia criminal feita em cada inquérito, aquando do seu registo, quando incorreta, pode, desde logo, inquirar a sua distribuição, seguindo-se os sucessivos conflitos internos de competência que em nada abonam para a celeridade do processo, provocando um dispêndio inútil de tempo por parte de todos os operadores que vão ter de intervir para sanar a situação, designadamente os Procuradores-adjuntos e Funcionários, havendo casos em que é mesmo suscitada a intervenção do Coordenador da secção.

De facto, essa incorreção que no DIAP vem sendo sistemática, para além de inquirar o registo de dados, exige um esforço de controlo “à posteriori”, por parte do magistrado titular do inquérito, o qual nem sempre é concretizado pelo funcionário a quem cumpre executar a correção determinada.

Embora aparentemente pouco significativa é claramente uma causa inicial e relevante de atraso nos processos de inquérito à qual se deve obviar, o que passa, quanto a nós, pela intervenção efetiva de um magistrado para classificar o tipo de crime sempre que esta não seja linear.

Portanto, o rigor na classificação do tipo legal de cada inquérito é também fundamental para efeitos estatísticos e para o subsequente reporte hierárquico.

No DIAP de Lisboa não existe um magistrado afeto à classificação da tipologia criminal em causa no inquérito, aquando do seu registo.

Diagnosticada esta dificuldade, sobre esta questão propõe-se que, obtida a adesão do senhor procurador coordenador da secção Central⁴, se regule esta matéria nos seguintes termos:

- A classificação do crime objeto do inquérito para efeitos de registo deve ser feita, em primeira linha, por funcionário da Secção Central.
- No caso de se suscitarem dúvidas deve o funcionário socorrer-se do magistrado de turno à Secção Central.
- Para obviar a situações de indisponibilidade por parte do magistrado de turno à Secção Central, para desenvolver todas as tarefas que lhe estão cometidas, o serviço desta Secção deve contar com um segundo Procurador-adjunto escalado em regime de rotatividade, para ficar em situação de prevenção.
- Se necessário, por congestionamento de serviço, a intervenção do Procurador-adjunto de prevenção deve ser solicitada pelo que está de turno de modo fundamentado, junto do Procurador Coordenador da Unidade Funcional em causa, que desencadeará a necessária intervenção subsidiária.

⁴ Relembramos aqui a importância do envolvimento dos visados com qualquer alteração organizacional, como pressuposto do seu sucesso.

Propomos assim que o Registo de Inquéritos passe a ficar sujeito ao controlo de um magistrado, a afetar ao procurador-adjunto de turno à Secção Central, o qual, sempre que necessário, deverá contar com a colaboração de um segundo magistrado, que para tanto deverá ser escalado, ficando em situação de prevenção.

2. Criação de uma nova Unidade Funcional

As alterações que proporemos neste ponto têm em vista as vantagens da especialização, sem contudo se descuidar a necessidade de, dentro dessa especialização, se ter em consideração a interdisciplinaridade não só entre vários ramos do saber jurídico, mas também com o saber de outros ramos da ciência e da técnica.

De facto, como muitos já disseram e citando o presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, António Ventinhas no Blogue 'Justiça Imperfeita' 05.04.2017 "(...) A especialização leva a que cada vez se saiba mais sobre menos...(...)".

Trata-se pois de uma afirmação com absoluta aderência à realidade. Todavia, para potenciarmos os resultados na prevenção e repressão de determinado fenómeno criminal, há que saber utilizar as diversas especialidades fazendo-as interagir, o que equivale a dizer que a especialização, que defendemos e propomos, pressupõe a interdisciplinaridade entre vários ramos do saber a selecionar em função do fenómeno criminal em presença.

a) Criação de uma Unidade Funcional para investigação da cibercriminalidade:

- **O CIBERCRIME** e as suas características:

As novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet transformaram a atual sociedade numa sociedade que podemos designar como "A sociedade da informação", cabendo-lhe um papel fulcral na vida dos cidadãos, das empresas e do Estado, que nela apoiam as suas funções, permitindo-lhes de forma rápida e económica realizar as suas tarefas.

As novas tecnologias agilizam procedimentos, tornando-os mais céleres e eficazes, concentram informação permitindo o seu cruzamento e partilha, o que é de uma enorme valia para o combate à fraude.

As novas tecnologias de informação são hoje uma necessidade.

Este é pois o espaço CLARO da Internet, que se localiza predominantemente no seu lado emerso, mas que pode encontrar-se, também, no lado submerso.

Porém, a INTERNET conta ainda com um espaço obscuro, localizável, quer no seu lado emerso, quer no seu lado submerso.

De facto, as características do mundo digital, que lhe conferem todas aquelas potencialidades facilitadoras da vida das pessoas, ou seja, a sua NATUREZA TECNOLÓGICA EM PERMANENTE EVOLUÇÃO (de facto no espaço da internet o que era ou estava ontem hoje já não é ou não está), a OPACIDADE, a PERMANENTE EXPANSÃO e ACESSIBILIDADE transformaram o espaço digital num CAMPO MINADO, sendo cada vez mais utilizado para a prática de ilícitos, também de natureza criminal.

Surge assim o fenómeno atualmente designado pela CIBERCRIMINALIDADE que se move no referido espaço obscuro da internet, e que se mostra em clara e acelerada expansão.

Embora não exista consenso sobre o conceito de Cibercriminalidade ou Crime informático, arriscamo-nos a dizer que se trata de toda a atividade ilícita que se concretiza com recurso às Novas Tecnologias.

Neste conceito é possível englobar:

- Em sentido amplo, todos os ilícitos criminais praticados através de meios informáticos (ex.: crime de extorsão cometido através de contactos estabelecidos nas redes sociais ou o crime de pornografia infantil em que as imagens são visionadas, partilhadas, difundidas e, eventualmente, recolhidas através da internet);
- Em sentido estrito, todos os ilícitos criminais cujo tipo legal exige a utilização de meios informáticos, ou a lesão de bens informáticos, para a sua concretização. (ex.: crime de falsidade informática)

A cibercriminalidade caracteriza-se por ser tecnológica, transversal, internacional, transfronteiriça e por se servir das fragilidades da segurança dos diferentes sistemas informáticos, insegurança essa decorrente da permanente evolução das tecnologias em que se suporta.

• **A tendência expansionista da cibercriminalidade**

O conceito de cibercrime, em sentido amplo acima referido, ou seja, todo aquele que pode ser cometido com utilização da Internet é transversal a todo o tipo de criminalidade, nos crimes contra a honra, contra a vida, contra o Estado, na criminalidade económica-financeira, no terrorismo, etc....Podemos mesmo afirmar que nos dias que correm há um elevadíssimo número de tipos criminais cometidos através ou com recurso à internet, o que decorre das características desta forma de comunicação já enumeradas.

Tendo em consideração a não sinalização, para efeitos de registo, da criminalidade cometida através de meios informáticos, no DIAP de Lisboa, por ora, não se dispõe de dados estatísticos que permitam contabilizar e aferir com precisão da evolução do cibercrime participado.

No entanto, socorrendo-nos do Relatório Anual de Segurança Interna, do ano de 2016 (RASI), e do Parecer Sobre esse Relatório datado de 05.07.2017, podemos dizer e passando a citar o

referido relatório, que: “(...) Na área da criminalidade informática e praticada com recurso a tecnologia informática, verifica-se um aumento generalizado, destacando-se o crime de sabotagem informática, dano relativo a dados ou programas informáticos e a falsidade informática, com variações crescentes, respetivamente de 140, 121% e 58% em relação ao ano transato. Ainda relativamente ao ano de 2015 destaca-se o aumento de 36% dos crimes de pornografia de menores... (...)”.

Sobre dados estatísticos relativos ao registo de crimes informáticos consultámos, ainda, os memorandos da Comarca de Lisboa relativos ao ano de 2016 e ao primeiro semestre de 2017, deles resultando que, na Comarca de Lisboa, no ano de 2016, foram instaurados 3493 inquéritos por crimes informáticos, deduzidas 167 acusações e proferidos 3225 despachos de arquivamento. No primeiro semestre de 2017, foram registados 1134 inquéritos, proferidas 31 acusações e 1093 despachos de arquivamento.

Destes últimos dados não resulta evidente a natureza expansionista deste tipo de criminalidade. No entanto, não podemos deixar de sublinhar, como aliás se fez no memorando 2/2017, que face ao curto período de tempo sob análise, os resultados obtidos não servem para base de qualquer ponderação, impondo-se, naturalmente, findo o ano, proceder ao necessário reajustamento.

No entanto, a baixa percentagem de acusações deduzidas (4,78%) em 2016 e 2,36% em 2017, quando, a percentagem de acusações, em termos globais, foi de 15,05% e de 15,24% respetivamente, e o elevado número de despachos de arquivamento, 92,32% em 2016 e 83,18% no primeiro semestre de 2017, apontam claramente no sentido da ineficácia da investigação relativamente a este fenómeno criminal, o que quanto a nós é elemento relevantíssimo, senão o mais importante, a ponderar na criação de uma Unidade Funcional especializada para a investigação deste tipo de crimes.

- **A necessidade da Investigação por uma Unidade Funcional Especializada**

A permanente evolução e expansão das novas tecnologias de comunicação e de informação que apontam claramente no sentido da tendência para o crescimento exponencial deste tipo de criminalidade e as suas específicas características constituem o grande desafio para a sua prevenção e repressão, exigindo, pelo menos ao nível da investigação criminal, um tratamento autónomo.

De facto, dispomos hoje de um conjunto de legislação quer sob o ponto de vista do Direito Penal quer sobre o ponto de vista do Direito Processual Penal que interagem na prevenção e perseguição deste tipo de criminalidade.⁵

⁵ Código de Processo Penal, Lei do Cibercrime (Lei 109/2009, de 15.09), Lei da Preservação e transmissão de dados de Telecomunicações (Lei 32/2008, de 17.07), Lei da Proteção dos dados pessoais face à informática (67/98, de 26.10), Lei da Proteção dos Dados Pessoais e da proteção da privacidade no setor das telecomunicações (Lei 69/98, de 29.10), Lei relativa à conservação e transmissão de dados de tráfego e localização de pessoas singulares e coletivas (Lei 32/2008, de 17 de julho), Estatuto do Jornalista (Lei 1/99, de 01.01), Lei da Imprensa (Lei 2/99, de 13.01) e Estatuto da Ordem dos Advogados (Lei 145/2015, de 09.09).

Não podemos porém deixar de expressar que este conjunto de diplomas que regulamentam a cibercriminalidade, traduzem um compromisso nem sempre bem-sucedido, entre, por um lado, a necessidade de prevenção e punição da cibercriminalidade, e por outro, direitos tão relevantes, como os da privacidade e intimidade da vida privada e o da liberdade de expressão, o que cria enormes dificuldades à investigação, concretamente na recolha de prova.

Estas dificuldades de natureza técnico-jurídica relacionadas com a interpretação e aplicação das normas que regulam a recolha da prova, e por outro lado, os conhecimentos exigíveis na área das tecnologias de comunicação e informação, reclamam a concentração da investigação deste fenómeno criminal numa equipa específica, por forma a poder estudar e sedimentar os conhecimentos nesta matéria e, por outro lado, ter disponibilidade de caminhar a par e passo com a evolução tecnológica.

Esta especialização potenciará também a uniformização de procedimentos, uma maior e melhor interação com as entidades fornecedoras da informação indispensável à investigação, muitas vezes sedeadas no estrangeiro, a criação de mecanismos que agilizem essa interação, bem assim como uma melhor articulação e cooperação entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária, tudo isto acelerando a investigação e permitindo a recolha de prova em tempo útil, a qual tantas vezes se perde, precisamente, pela inexperiência e indisponibilidade dos senhores magistrados.

Diga-se aliás que fará todo o sentido criar este tipo de Unidade de Investigação, no DIAP de Lisboa, sobretudo pela sua competência alargada a que já nos reportámos, quando existe já na Polícia Judiciária uma Unidade vocacionada para a investigação deste tipo de criminalidade, a Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime (UNCC). A Criação desta Unidade especializada no DIAP de Lisboa, pela disponibilidade que concederia aos magistrados afetos à mesma, potenciará também um maior e melhor aproveitamento do Gabinete do Cibercrime, que quanto a nós, se devidamente aproveitado, constitui um enorme apoio aos Magistrados na investigação da cibercriminalidade.

Porém, pela sua natureza, especificidades e complexidade, dentro da Cibercriminalidade, importaria excluir crimes de natureza económico-financeira e de pornografia infantil, mantendo-os afetos à Unidade que tem a respetiva investigação a seu cargo.

Numa fase inicial, a Unidade Funcional cuja criação se propõe, teria de integrar um conjunto de procuradores-adjuntos, liderados por um procurador da República, que teriam ainda de dispor de um conjunto de funcionários para lhes prestar o devido apoio administrativo e de um corpo técnico que os auxiliasse na análise de algumas questões técnicas que não exigem a realização de perícias, o que permitiria acelerar os processos por um lado, e descongestionar a Unidade correspondente da Polícia Judiciária (UNCC), a qual, por manifesta carência de meios, não tem capacidade de resposta, esperando-se, por regra, mais de um ano pela realização da perícia, pelo menos no âmbito da pornografia infantil, como temos observado na coordenação da 2.ª Secção do DIAP.

- **Relação custos/proveitos:**

É evidente que a criação desta Unidade envolverá algum dispêndio com a alocação de meios, essencialmente na área dos recursos humanos e do equipamento, sendo no entanto um investimento que o Estado deverá fazer, pois que tendo em conta o carácter expansionista deste tipo de criminalidade, e bem assim como os custos sociais daí decorrentes, tal investimento tornar-se-á rentável a muito curto prazo, sobretudo na perspetiva da repressão criminal.

- **O Planeamento e os recursos necessários:**

Feito o diagnóstico da necessidade de criação de uma Unidade Funcional especializada na investigação da cibercriminalidade, e porque não dispomos ainda de dados quantitativos seguros, no que diz respeito aos crimes cometidos através de meios informáticos, tendo em vista o planeamento da criação desta Unidade, na perspetiva da alocação de meios materiais e humanos, impõe-se fazer uma determinação rigorosa do número de processos por crimes informáticos, considerados em sentido amplo, registados no DIAP da Comarca de Lisboa, em cada um dos seus Núcleos.

Para tanto, é indispensável que, durante o período de cerca de um ano, se determine e se efetue o registo discriminado de todos os inquéritos por crimes informáticos ou cometidos através de meios informáticos, em todos os Núcleos do DIAP da Comarca de Lisboa.

Feita essa quantificação, considerando o tipo de criminalidade em presença, os meios de recolha de prova, em que a prova pessoal assume pouca relevância, daí que a relação de proximidade não é importante e a permanente necessidade de racionalização de meios, afigura-se-nos ser de todo o interesse concentrar a investigação desse tipo de crime num único Núcleo do DIAP de Lisboa, parecendo-nos razoável que esta se localize no Núcleo sede.

Chegada a esta fase e prosseguindo com o planeamento da alteração organizativa que neste trabalho se propõe, em função dos dados quantitativos recolhidos, importará determinar o número de magistrados e funcionários e o equipamento necessários a um desempenho eficiente, eficaz e económico da Unidade Funcional a criar.

Para além deste quadro de magistrados e de funcionários, tem necessariamente de se dotar esta Unidade Funcional de um quadro de Técnicos na área da informática que permitam assessorar os magistrados na recolha e tratamento de prova, retirando-os da angustiante dependência da UNCT (da Polícia Judiciária), que se vem revelando absolutamente ineficaz na sua capacidade de resposta, quando se está perante um tipo de fenómeno criminal cuja recolha de prova tem de ser imediata, sob pena de se perder, estando, por outro lado e frequentemente em causa crimes cometidos com prazos de prescrição muito reduzidos.

Ao longo deste procedimento conducente à alteração proposta, desde a sua primeira etapa, que passa pela implementação de precisões no registo estatístico, no caso dos crimes informáticos, importa ainda, através da comunicação e da motivação, sensibilizar todos os

operadores do DIAP da Comarca de Lisboa, nos seus diferentes Núcleos, no sentido de compreenderem o projeto de mudança, de com ele colaborarem de modo ativo, positivo e pronto.

Concluído o processo conducente a esta alteração, deverá então ser criada uma Unidade Funcional para investigação do Cibercrime, no DIAP da Comarca de Lisboa, que concentre a investigação de todos os crimes informáticos ou cometidos através da informática, fazendo-se a necessária alocação de meios materiais e recursos humanos, devendo estes últimos, obviamente, ser selecionados de acordo com a competência demonstrada, experiência, apetência para a área das novas tecnologias e vontade.

Instalada a descrita Unidade Funcional, pelo menos nos seus dois primeiros anos de atuação, deverá ser objeto de avaliação trimestral e dos reajustamentos do respetivo plano que vierem a mostrar-se necessários.

Assim, no âmbito da proposta de reajustamento da estrutura organizacional do DIAP de Lisboa, propõe-se a criação de uma Unidade Funcional especializada na investigação de crimes informáticos ou cometidos com uso de meios informáticos, no DIAP de Lisboa, a qual deverá concentrar toda a criminalidade desta natureza ocorrida na área territorial da Comarca, com exceção da que diz respeito aos crimes de pornografia infantil e à criminalidade económico-financeira, cuja competência para a investigação, pelas suas especificidades, deve manter-se inalterada.

3. Reagrupamento sob a mesma coordenação da 2.ª e 7.ª Secções

A 2.ª Secção, enquanto secção especializada, foi criada em 01.06.2016, por força da Ordem de Serviço n.º 17/2016, de 31 de maio, tem como objeto a investigação dos Crimes Sexuais e Cometidos Contra Crianças e Jovens Fora do Ambiente Familiar, enquanto a 7.ª Secção investiga os crimes de Violência Doméstica, mutilação feminina, casamentos forçados, crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual praticados em razão do contexto familiar.

O Procurador Coordenador da 7.ª Secção tem a seu cargo, apenas, aquela Secção.

No período compreendido entre 01.06.2016 e 01.06.2017, entraram para a 2.ª Secção cerca de 198 inquéritos cujo objeto foram crimes de natureza sexual cometidos contra jovens e crianças fora de ambiente familiar. Desses 198 inquéritos, 56 tiveram como objeto o crime de pornografia infantil.

No que diz respeito à 7.ª Secção cujo número de processos entrados, por crime de violência doméstica vem aumentando, pode dizer-se que recebe, em média, e por ano, 2200 inquéritos. Do universo de inquéritos entrados naquela secção, no ano de 2016, 37 disseram respeito a abusos sexuais cometidos contra menores, em ambiente familiar.

É manifesta a convergência das áreas de investigação destas duas secções, decorrente das conexões existentes entre os fenómenos criminais que constituem o seu objeto, da coincidência de recursos (humanos e materiais) de que carecem e de entidades com que interagem, o que, a nosso ver, justifica a sua sujeição a uma só liderança.

Assim, mantendo aquelas duas Unidades funcionais a sua autonomia e especialização, tendo presente uma política de racionalização de recursos e de maximização de resultados, impor-se-ia, a nosso ver, que estas ficassem sujeitas à coordenação de um só procurador.

A sujeição destas duas secções a uma mesma liderança permitiria ao seu Coordenador ter uma visão mais abrangente dos fenómenos criminais em presença, estabelecer com mais precisão as conexões existentes entre estes, fazer uma melhor gestão dos recursos disponíveis quer materiais quer humanos, e uma articulação unitária com as demais entidades que interagem com as matérias relacionadas com os crimes de violência doméstica e com os crimes de natureza sexual, como sejam, os Tribunais de Família e Menores, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, o Tribunal de Instrução Criminal, a Santa Casa da Misericórdia, Hospitais, Instituto de Medicina Legal, Segurança Social, o que passaria pela celebração de novos protocolos e reforço dos já existentes.

A liderança conjunta destas duas Unidades Funcionais seria igualmente útil em sede de organização de ações de formação conjuntas, com a mais-valia que daí decorre quer em termos de aquisição de conhecimentos e partilha de experiências quer para dar visibilidade e chamar à atenção para a gravidade dos fenómenos criminais em presença, constituindo estas ações, quando abertas, um alerta para a sociedade em geral.

Por outro lado, em termos de afetação dos recursos humanos no DIAP, esta solução libertaria o Coordenador da 2.ª Secção para o exercício de outras funções.

Ainda neste âmbito, não podemos deixar de registar a necessidade de se equacionar, dentro dos crimes de natureza sexual, a concentração dos processos que têm como objeto a pornografia infantil, no DIAP sede da Comarca.

Com efeito a natureza, especificidades, melindre e a dimensão transnacional deste tipo de crime e a sua prática, tendencialmente, através da internet, reclamam por parte dos responsáveis pela sua prevenção, investigação e repressão quer o domínio das novas tecnologias, quer dos procedimentos e normas que regulamentam a recolha da prova, assim como uma atuação articulada entre magistrados e Polícia Judiciária, exigências que seguramente serão melhor satisfeitas se entregues a um núcleo de magistrados devidamente preparado para atuar neste domínio.

Por estas razões, afigura-se-nos que a prevenção e repressão deste tipo de criminalidade muito específica impõe a sua concentração no DIAP sede, questão sobre a qual se impõe refletir, recolher a informação necessária, e decidir, seguindo, naturalmente, todos os procedimentos adequados a qualquer reajustamento organizacional, a que acima nos referimos.

Propomos assim, como importante para a potenciação dos resultados do DIAP, e concretamente das 2.^a e 7.^a Unidades Funcionais, colocá-las sob a mesma liderança⁶.

Atendendo às especificidades e meios utilizados para o cometimento do crime de pornografia infantil, importará ainda ponderar a concentração da investigação deste, quando cometido na área da Comarca de Lisboa, na 2.^a Secção deste DIAP, onde já existe um núcleo de três magistradas com elevada experiência na investigação nesta área, do que certamente resultarão ganhos na prevenção e repressão deste tipo de crime.

4. Reajustamento do Regulamento do DIAP

Como dissemos oportunamente, o DIAP tem um Regulamento que constitui um documento de orientação para magistrados e funcionários que nele exercem funções.

Todavia, certo é que o mesmo se acha hoje desatualizado fundamentalmente no que diz respeito à definição da competência de cada uma das Unidades Funcionais especializadas, na medida em que, depois da sua entrada em vigor, foram sendo feitas alterações sobretudo em matéria relativa à respetiva competência funcional, através de Ordens de Serviço e Provimentos, instrumentos estes que estão dispersos, sendo por vezes difícil a sua localização e articulação.

Por outro lado, a mutualidade dos fenómenos criminais exige, em relação a algumas das normas do Regulamento do DIAP, sobre a referida distribuição de competências entre as secções, uma melhor concretização, dissipando as dúvidas que recorrentemente surgem, gerando a constante circulação de processos por diferentes secções até que se dirima o conflito negativo interno de competência em presença, o que naturalmente não contribui para uma tramitação célere e simples do processo, como se impõe, e gera o desperdício de recursos materiais e humanos, desviando-os de outras tarefas, essas sim, incontornáveis.

Impõe-se, por consequência, reajustar o Regulamento do DIAP, por forma a abranger todas as alterações que se acham dispersas por diversos instrumentos da Hierarquia, designadamente, Provimentos e Ordens de Serviço, e, por outro lado, concretizar o sentido de algumas regras estabelecidas nesses instrumentos, aclarando os aspetos em dúvida quanto à competência das Unidades Funcionais, quando esta é especializada ou semiespecializada.

Ainda neste âmbito, importará reajustar o Regulamento às alterações introduzidas pela Lei 62/2013, de 26 de agosto e pelo DL. 49/2014, de 27 de março, concretamente no que diz respeito ao alargamento das competências do DIAP de Lisboa, questão que, aliás, já aflorámos quando nos pronunciámos sobre a concentração neste DIAP de todas as investigações relativas ao cibercrime e à pornografia infantil.

⁶ Importa referir que no início do presente ano judicial, e já depois de elaborado este nosso trabalho, visando adequar o DIAP à diminuição de Procuradores-adjuntos em número de três, e aos dados estatísticos obtidos no ano anterior foram feitas algumas alterações à sua estrutura organizacional, às quais, aliás, quando oportuno já nos referimos. De entre essas alterações conta-se a que propomos neste ponto, e que portanto, já obteve acolhimento por parte da Direção do DIAP.

Desta reconstrução e reajustamento decorrerão inúmeras vantagens, designadamente, dissipando as constantes dúvidas que se suscitam em matéria de distribuição dos inquéritos, dúvidas estas que todos os dias conduzem à circulação indevida de inquéritos, por diversas secções e magistrados, com o conseqüente e desnecessário dispêndio de recursos e atrasos na tramitação processual, ao que se obviará se se dispuser de um Regulamento atualizado e inequívoco.

Propõe-se, por consequência, que se proceda à reforma do Regulamento do DIAP como forma de o adaptar à nova configuração deste Departamento.

VI. Conclusões

1. A gestão de uma organização do setor público traduz-se na administração de recursos alheios, escassos, provenientes da contribuição pública, e tem como objetivo potenciar o bem comum, devendo ser económica, eficaz e eficiente.
2. O lucro na organização pública expressa-se na medida da satisfação do bem comum.
3. A gestão de uma organização pública, tal como sucede na gestão de uma empresa, tem necessariamente de ser uma gestão de mudança, capaz de realizar todas as alterações necessárias a cada momento, por forma a satisfazer as exigências da realidade em que se insere e à qual responde.
4. Os Tribunais são organizações do setor público através das quais o Estado exerce o poder judicial, destinando-se, também eles, à satisfação do interesse público na vertente da realização da justiça.
5. Também aqui se impõem os princípios da eficácia, eficiência e economia, o que se reflete na rentabilização dos tempos processuais, compatibilizando-os, porém e sempre, com a função primeira de um Tribunal que consiste na REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA.
6. Trata-se, contudo, de um equilíbrio por vezes difícil de estabelecer, porquanto a celeridade pode não ser amiga da qualidade, mas a morosidade acarreta sempre a injustiça.
7. Neste âmbito a gestão processual é por regra a chave do problema.
8. A gestão dos Tribunais compreende assim a organização das tarefas e atividades cometidas a um Tribunal e a sua compatibilização com os meios disponíveis e as exigências da realidade social em que se insere.
9. Trata-se, no entanto, de uma organização com características muito específicas, decorrentes da independência do poder judicial e da diversidade das estruturas a que pertencem os seus agentes operativos, os quais respondem perante entidades diferentes.

10. Tal como as demais organizações empresariais ou públicas, a administração de um Tribunal tem de ser uma administração de mudança, capaz de acompanhar a realidade em que se insere e aquela a que responde.

11. Cabe assim à equipa que administra um Tribunal a difícil tarefa de compatibilização de princípios nem sempre convergentes entre si e exige uma enorme capacidade de cooperação, de consensualização, de adequação de recursos escassos às necessidades, de permanente adaptação à realidade a que responde e de motivação dos agentes operativos.

12. O DIAP de Lisboa é uma organização pública, inserida na estrutura do Ministério Público e da sua responsabilidade, localiza-se na Comarca de Lisboa, e tem como missão promover a repressão e a prevenção da criminalidade na área da respetiva Comarca.

13. É o Departamento que serviu de cenário para a realização deste trabalho, relativamente ao qual propomos algumas alterações à respetiva estrutura organizacional, o que fazemos tendo sempre presente os princípios por que se deve reger a gestão de qualquer organização do setor público, tendo também em conta as suas especificidades.

14. Mercê da análise efetuada identificaram-se um conjunto de situações que carecem de reajustamentos, que permitirão conseguir ganhos significativos nos resultados do Departamento, pelo menos a médio prazo, cujos custos se reconduzirão no essencial, a um aumento não substancial dos recursos humanos, o que será largamente compensado pelos resultados expectáveis.

I. O reajustamento proposto incide sobre as seguintes Unidades Funcionais:

A. Alterações funcionais na Secção Central

- Alteração de procedimentos no registo de inquéritos, introduzindo rigor na classificação da tipologia criminal, no momento do registo, o que trará ganhos assinaláveis:

1. No tempo de tramitação do processo;
2. No armazenamento de dados para efeitos estatísticos;
3. No cruzamento de informação.

Esta alteração não importa qualquer custo, mas tão só uma reorganização interna dos serviços, com reajustamento de funções de Procuradores-adjuntos e funcionários.

B. Criação de uma nova Unidade Funcional para investigação do cibercrime

A criação desta Unidade funcional responderá a exigências impostas pelas especificidades técnicas e pela tendência expansionista de tais crimes.

A criação desta Unidade apetrechada com a necessária assessoria técnica potenciará os resultados da investigação deste tipo de criminalidade, cujo insucesso na Comarca de Lisboa ronda os 90%.

Esta alteração importa reajustamento e alocação de recursos humanos e técnicos, tratando-se no entanto de um investimento, a médio prazo, compensador, na medida em que permitirá reprimir este tipo de crime com maior eficácia.

C. Reagrupamento das 2.ª e 7.ª Secções por forma a ficarem sujeita a uma só coordenação

Tendo em consideração a conexão existente entre o tipo de criminalidade cuja investigação cabe a cada uma destas secções, designadamente quando estamos perante matérias que sistematicamente reclamam a intervenção das mesmas entidades, justifica-se concentrar a sua liderança numa mesma pessoa, do que resultarão necessariamente ganhos em matéria de prevenção e repressão da criminalidade objeto destas secções.

Pelas suas especificidades, designadamente pela sua dispersão, forma de concretização, urgência e especificidades na recolha de prova, e ainda porque o maior número de processos dará entrada em Lisboa, importará ainda ponderar a concentração da investigação dos crimes de pornografia infantil cometidos na área da Comarca de Lisboa na 2.ª Secção do DIAP de Lisboa.

Acresce que destas alterações não decorrerão quaisquer custos, antes se libertando o coordenador da 2.ª Secção dessa função, permitindo atribuir-se-lhe outras tarefas, resultando, por consequência, ganhos em termos de recursos humanos.

D. Atualização do Regulamento do DIAP

A atualização do Regulamento do DIAP, para que o mesmo incorpore um infindável conjunto de instrumentos hierárquicos que se acham dispersos, e reflita o atual quadro normativo do DIAP, facilitará a atuação de todos os operadores deste Departamento, agilizando-se, deste modo, procedimentos.

Esta proposta de reajustamento teve por base os procedimentos necessários à concretização de qualquer mudança organizativa, suportou-se na realização prévia de um estudo do DIAP, sua estrutura material, humana e organizativa, da qual resultou o diagnóstico apresentado, o plano proposto, as vantagens da mudança, algumas das resistências expectáveis e a necessidade de obter a adesão dos diferentes agentes que operam no DIAP, dependendo em muito os resultados pretendidos da capacidade de liderança, de comunicação e de persuasão da liderança.

VII. Bibliografia

- “Sistema de Controlo de Gestão para uma Organização do Setor Público Administrativo” – Tese de Mestrado do INDEG/ISCTE de José Afonso Roberto;
- “A Teoria da Gestão e a Complexidade”, de Manuel Grilo, Universidade de Évora, disponível em <http://www.manuelgrilo.com>;
- “Gestão de Tribunais e Gestão Processual”, de Nuno Coelho-Edição Centro de Estudos Judiciários – Publicação 2015;
- “A Gestão nos Tribunais- Um olhar sobre a Experiência das Comarcas Piloto-Centro” de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Março de 2010, disponível em WWW:URL: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/RelatórioAgestãoodosTribunais01.04.2010.pdf>;
- “Processo de Reestruturação Organizacional: um estudo de caso em uma Organização Hospitalar”, de António Marcos Pereira e de Andreia de Abreu-Faculdade de Tecnologia de Graça – FATEC/Universidade Federal de S. Carlos, UFSCAR, disponível em <https://www.researchgate.net/publication/281652878>;
- “Manual de Gestão Judicial” de José Mouraz Lopes, José Igreja Matos, s Azevedo Mendes e Nuno Coelho, Almedina, 2015;
- Relatório Anual de Segurança Interna de 2016;
- Memorando 1/2017, do Ministério Público da Comarca de Lisboa.



CAPÍTULO III

■ GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL ■

9. O papel dos Conselhos de Gestão e Consultivo na Gestão dos Tribunais

Ana Margarida Nunes Simões



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO III – GESTÃO DA COMARCA E COORDENAÇÃO SETORIAL

9. O PAPEL DOS CONSELHOS DE GESTÃO E CONSULTIVO NA GESTÃO DOS TRIBUNAIS

Ana Margarida Nunes Simões*

1. Introdução
 2. Generalidades
 3. O Conselho de Gestão
 4. O Conselho Consultivo
 5. O caso de Leiria
 - 5.1. O Conselho de Gestão
 - 5.2. O Conselho Consultivo
- Bibliografia
- Anexos
- Regulamento do Conselho de Gestão do Tribunal da Comarca de Leiria
 - Regulamento do Conselho Consultivo da Comarca de Leiria

1. Introdução

A Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto - Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), introduziu uma alteração de paradigma no nosso sistema de justiça, através da reestruturação da organização e funcionamento dos tribunais judiciais, associada a um novo modelo de gestão das comarcas.

Tal lei, que estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário, conforme dispõe o seu artigo 1.º, a par com o DL n.º 49/2014, de 27/03, que a regulamentou, criou uma nova organização judiciária do território, assente no alargamento do espaço territorial das circunscrições judiciais, no reforço da especialização e numa estrutura de gestão com novas entidades e princípios.

Nessa medida, através dela, rompeu-se com uma tradição, consagrando-se na nossa ordem jurídica, de forma genérica e extensiva a todo o país, uma dimensão normativa da gestão judicial, consolidando todo o quadro legislativo de referência do sistema judiciário.

Neste contexto, instituiu-se um novo modelo gestor dos tribunais judiciais, assegurado por um Conselho de Gestão, composto pelo Presidente do tribunal, centrado na figura do Juiz Presidente, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário, assente numa estrutura de gestão tripartida e integrada.

De forma igualmente inovadora, impôs-se a existência de um Conselho Consultivo, presidido pelo Presidente do tribunal e composto também pelos demais elementos da tríade responsável pela gestão da Comarca, com funções secundárias, mas seguramente importantes, atenta a sua dimensão representativa reforçada pela participação de outros

* Procuradora da República.

agentes e utentes da justiça, consubstanciadas na emissão de pareceres sobre um conjunto específico de matérias atinentes à organização e funcionamento da Comarca.

Começaremos, neste texto, por dar uma visão panorâmica sobre a composição, competências, funções e modo de funcionamento de cada um desses conselhos no sistema de gestão da Comarca, assim pondo em evidência o papel de cada um nesse mesmo sistema.

Para, de seguida, nos debruçarmos sobre a forma como estão implementados e funcionam na Comarca de Leiria.

2. Generalidades

O sistema judiciário português tem a sua matriz na Constituição da República Portuguesa, que fornece o enquadramento do seu modelo e organização.

Em primeira linha, a Constituição da República Portuguesa estabelece, no seu artigo 20.º, o direito de acesso aos tribunais, construído como direito fundamental a uma protecção jurisdicional efectiva e comportando, como dimensão inalienável, uma garantia institucional, associada ao dever de exercício da jurisdição, a cargo do Estado.

Este direito constitui elemento essencial da própria ideia de Estado de Direito, não podendo conceber-se uma tal ideia sem que os cidadãos tenham acesso aos tribunais quando precisem. Ele não é só um instrumento da defesa dos direitos e interesses legítimos, mas também um elemento integrante do princípio material da igualdade e do próprio princípio democrático, enquanto democratização do direito.

O direito de acesso aos tribunais inclui, desde logo, no seu âmbito normativo, o direito de acção, ou seja, o direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional, solicitando a abertura de um processo, com o consequente dever do mesmo órgão de sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada.

Este direito é uma dimensão ineliminável do direito a uma tutela jurisdicional efectiva (também consagrado no artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e que a sua jurisprudência tem vindo a densificar) e a sua concretização exige, como *conditio sine qua non* material, uma organização judiciária que responda, em qualidade e quantidade, ao que lhe é exigido.

Por aqui se vê que a política da justiça se centra no cidadão, como utente desse serviço e nos seus direitos, a convocar um sistema de justiça mais eficiente, mais transparente e previsível para o cidadão.

Deste modo, o modelo de gestão dos tribunais, qualquer que ele seja, nunca pode perder de vista este referente constitucional, que constitui a matriz do sistema de administração da justiça.

O Estado tem o dever de definir uma política pública de justiça assente num conceito que potencie a Justiça como um valor, feita com mais qualidade e rapidez, o que implica que se simplifiquem as estruturas judiciárias e que se torne o sistema judiciário entendível pelas pessoas.

A reforma do judiciário não é uma ideia nova mas uma ideia de sempre, desde logo porque, normalmente, com razão ou sem ela, ninguém está plenamente satisfeito com a sua justiça. Porém, sendo mais ou menos consensual a necessidade de melhorar a justiça, a controvérsia surge, quanto ao modo como fazê-lo.

Ora, a reforma operada pela Lei n.º 62/2013, introduz uma radical alteração de paradigma na forma de pensar a organização e funcionamento do mundo judiciário, norteadas pelos seguintes princípios:

- a) O alargamento da base territorial;
- b) O reforço da especialização; e
- c) A implementação de um novo modelo de gestão.

Visou-se uma gestão racional do sistema judicial e uma melhor adaptação às necessidades dos que a ele recorrem.

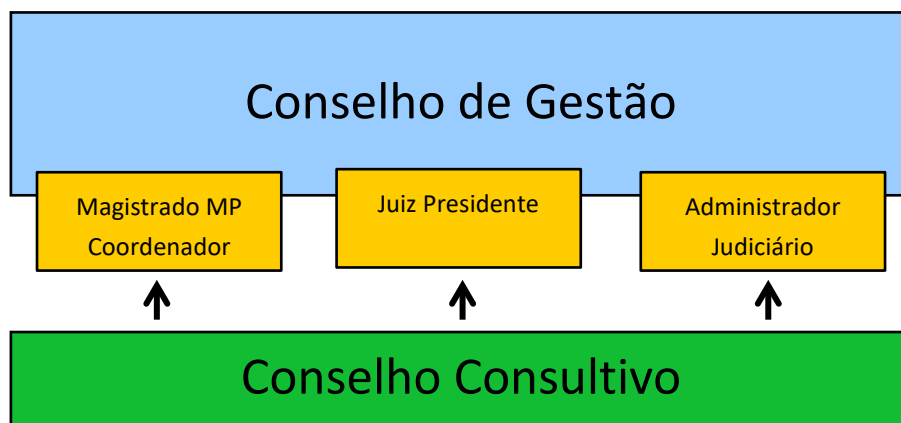
O novo paradigma gerencial introduzido é, em grande medida, revolucionário, por representar o rompimento com um modelo centenário.

Com efeito, antes da Lei nº 52/2008, de 28 de Agosto – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais – que se aplicou às comarcas piloto do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste (art.º 171.º), regendo, simultaneamente, nos demais tribunais a Lei n.º 3/99, de 13/01, o que existia era uma gestão local confinada ao case management, com um Juiz Presidente com funções iminentemente administrativas, cabendo ao Ministério da Justiça a gestão do orçamento, funcionários e equipamentos e aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público a gestão dos recursos humanos (magistrados) e disciplina. Com a Lei nº 52/2008, de 28 de Agosto, consagrou-se na ordem jurídica uma dimensão normativa da gestão judicial, com referências pragmáticas concretas que concretizam as duas grandes áreas da gestão judicial: a gestão dos tribunais (court management) e a gestão dos casos ou de processos (*case management*).

Esta lei, ainda que circunscrita às comarcas piloto, foi o primeiro diploma que, de forma inovadora, introduziu um modelo de gestão judicial e processual, vigorando entre 14/04/2009 e 30/09/2014, embora a sua vigência tenha sido marcada por um conjunto de hesitações e impasses, que arrastaram a coexistência dos dois regimes acima referidos e por uma ausência de uma adequada monitorização e avaliação relevante.

Com a Lei n.º 62/2013, de 26/09, por sua vez, estendeu-se a todo o país um modelo de gestão marcado quer pelo court management quer pelo case management, assente numa gestão tripartida composta pelo Juiz Presidente do tribunal, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário, mas encabeçada e dirigida por aquele primeiro.

Numa figura representativa do novo modelo de gestão:



3. O Conselho de Gestão

O Conselho de Gestão de Comarca, cuja composição e competências estão previstas no artigo 108.º da LOSJ, comporta uma estrutura triangular que integra as entidades que constituem o topo da pirâmide na gestão dos tribunais e materializa o órgão que permite a sua reunião formal.

Assim, a gestão de cada tribunal judicial de 1.ª instância é assegurada por um Conselho de Gestão, centrado na figura do Juiz Presidente, mas com uma estrutura tripartida, composta por este último, nomeado em comissão de serviço por escolha do Conselho Superior da Magistratura, por um Magistrado do Ministério Público Coordenador, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público, que dirige os serviços do MP na Comarca e por um Administrador Judiciário, também nomeado em comissão de serviço pelo Presidente do tribunal, por escolha de entre elementos propostos pelo Ministério da Justiça, através da Direcção-Geral da Administração da Justiça.

Nesta estrutura de gestão, cada interveniente tem competências próprias nas matérias para as quais se encontra vocacionado, previstas, respectivamente nos arts. 94.º, 101.º e 106.º da LOSJ, devendo o Juiz Presidente articular-se com o Conselho Superior da Magistratura, o Magistrado do Ministério Público Coordenador com o Conselho Superior do Ministério Público, e o Administrador Judiciário com a Ministério da Justiça, através da Direcção-Geral da Administração da Justiça, sendo reservadas algumas matérias para deliberação do Conselho de Gestão, designadamente as relativas à colocação de pessoal e à definição de lugares a preencher na Comarca, ponderadas as competências próprias dos serviços do Ministério Público e dos serviços judiciais.

Assim, a lei atribui a este órgão, obrigatoriamente, a deliberação sobre um conjunto de matérias, decisivas para a administração da Comarca, de forma a permitir a plena articulação e coordenação entre os órgãos de gestão, que uma gestão integrada, como a desenhada, pressupõe.

Este Conselho tem, nessa medida, uma importância fulcral no novo modelo de gestão dos tribunais judiciais, por permitir uma maior autonomia e adequação na prática gestonária à realidade de cada Comarca e a compatibilidade e coordenação de funções entre os membros que o compõem, numa articulação de diferentes legitimidades e competências, e será tanto ou mais eficaz se forem estabelecidas plataformas de entendimento, formais e informais, entre os mesmos, sem nunca esquecer a prevalência funcional do Juiz Presidente como figura directiva da gestão.

De uma forma esquemática, a composição e as competências do Conselho de Gestão:

Composição	<ul style="list-style-type: none">• Juiz Presidente do tribunal, que preside;• Magistrado do Ministério Público Coordenador;• Administrador Judiciário.
Competências	<ul style="list-style-type: none">• Aprovação dos relatórios semestrais sobre o estado dos serviços judiciais e do Ministério Público e a qualidade da resposta e remetê-los para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;• Aprovação do projecto de orçamento para a Comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça;• Promoção de alterações orçamentais;• Planeamento e a avaliação dos resultados da Comarca;• Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da Comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça;• Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.• Acompanhar a execução orçamental da Comarca;• Aprovação do regulamento para a Comarca. (art.º 26, n.º 2, do DL 49/2014)

4. O Conselho Consultivo

De forma inovadora, a LOSJ, no seu art.º 109.º, prevê a existência de um Conselho Consultivo em cada Comarca, com funções de natureza consultiva (estrutura sucessora do conselho de Comarca que constava dos artigos 106.º a 109.º da Lei n.º 52/2008).

Sendo integrado, igualmente, pelos membros do Conselho de Gestão e presidido pelo Presidente do tribunal, a sua composição é bastante eclética, numa lógica de gestão que se pretende participativa, cooperante e inclusiva.

Na verdade, ao integrar representantes dos juízes, dos Magistrados do Ministério Público e dos oficiais de justiça da Comarca, eleitos pelos seus pares, bem como representantes da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, de dois representantes dos municípios da Comarca e de representantes dos utentes da justiça, a dimensão representativa do Conselho Consultivo sai reforçada e apela à participação da comunidade, quer judiciária, quer civil, factores essenciais de autolegitimação.

Assim, um dos aspectos cruciais do novo modelo preconizado com a reforma judiciária é o envolvimento da sociedade civil na actividade dos tribunais, constituindo o Conselho Consultivo uma plataforma privilegiada para a comunidade, a quem se dirige a actividade jurisdicional, se fazer ouvir pelos órgãos de gestão, através de sugestões, fazendo propostas e dando nota de situações negativas que ocorram.

Destaca-se, também, a participação no Conselho Consultivo do representante da Ordem dos Advogados, elemento decisivo para a qualidade do judiciário e que deverá funcionar como parceiro privilegiado e continuado na gestão dos tribunais.

O funcionamento deste Conselho, não só pela sua composição e matérias sobre que deve dar parecer, está intimamente ligado ao do Conselho de Gestão, pela possibilidade de aquele reunir com os seus membros (art.º 108.º, n.º 6), o que acentua a lógica inclusiva e cooperante da gestão da Comarca e a torna mais transparente e dotada de uma legitimação acrescida, também conferida pelas aprovações que àquele cabe realizar.

Aliás, tanto a actuação dos titulares dos órgãos de gestão como os membros do Conselho Consultivo rege-se pelo princípio da cooperação, previsto no art.º 24.º do DL n.º 49/2014, segundo o qual, no exercício das suas competências, devem coordenar-se e colaborar de modo a assegurarem a sua mais adequada e eficaz participação na realização dos objectivos legalmente previsto ou decididos por quem de direito.

De uma forma esquemática, a composição e as competências do Conselho de Consultivo:

Composição	<ul style="list-style-type: none">• O Presidente do tribunal, que preside;• O Magistrado do Ministério Público Coordenador;• O Administrador Judiciário;• Um representante dos juízes da Comarca, eleito pelos seus pares;• Um representante dos Magistrados do Ministério Público da Comarca, eleito pelos seus pares;• Um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na Comarca, eleito pelos seus pares;• Um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na Comarca;• Um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na Comarca;• Dois representantes dos municípios integrados na Comarca;• Representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do Conselho, no máximo de três.
Funcionamento	<ul style="list-style-type: none">• Reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo Presidente do tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros.• Podem participar ainda nas reuniões do Conselho Consultivo, sem direito a voto, por convocação do respectivo Presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.• O exercício dos cargos do Conselho Consultivo não é remunerado, havendo lugar ao pagamento de ajudas de custo, quando solicitado, a alguns dos representantes, desde que as reuniões do Conselho Consultivo impliquem deslocações entre municípios.
Competências	<p>– Dar pareceres sobre:</p> <ul style="list-style-type: none">• Os planos anuais e plurianuais de actividades e relatórios de actividades;• Os regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram;• Questões administrativas e de organização e funcionamento da Comarca da competência do Juiz Presidente;• As necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, as necessárias alterações, dele dando conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Ministério da Justiça e à Ordem dos Advogados.• Evolução da resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade;• Existência e manutenção de condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal;• Utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afectos aos respectivos serviços;

- Resolução de problemas de serviço suscitados pelos representantes das profissões judiciárias ou apresentados por qualquer um dos seus membros, estudando-os e apresentando propostas ao Presidente do tribunal;
- Reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de Comarca ou de algum dos seus serviços, bem como sobre o funcionamento do regime de acesso ao direito, estudando-as e apresentando ao Presidente do tribunal, ao Magistrado Coordenador do Ministério Público, ao Director-Geral da Administração da Justiça e ao representante da Ordem dos Advogados sugestões ou propostas destinadas a superar deficiências e a fomentar o seu aperfeiçoamento;
- Outras questões que lhe sejam submetidas pelo Presidente do tribunal.

5. O caso de Leiria

A Comarca de Leiria abrange os seguintes municípios:



A sua circunscrição apresenta, no figurino introduzido pela Lei n.º 40-A/2016, de 22/12 e pelo DL n.º 86/2016, de 27/12, a seguinte configuração:

Tribunal Judicial da Comarca de Leiria

Sede: Leiria. Tribunal da Relação competente: Coimbra.

Área de competência territorial: municípios de Alcobaca, Alvaiázere, Ansião, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Óbidos, Pedrógão Grande, Peniche, Pombal e Porto de Mós.

Juiz Presidente: 1 (com sede em Leiria).

Magistrado do Ministério Público Coordenador: 1 (com sede em Leiria).

Administrador Judiciário: 1 (com sede em Leiria).

Juízos de competência especializada

Juízo central cível de Leiria. Área de competência territorial: Comarca de Leiria. Juízo central criminal de Leiria. Área de competência territorial: Comarca de Leiria. Juízo local cível de Leiria. Área de competência territorial: município de Leiria. Juízo local criminal de Leiria. Área de competência territorial: município de Leiria

Juízo de instrução criminal de Leiria. Área de competência territorial: Comarca de Leiria.

Juízo de família e menores de Leiria. Área de competência territorial: municípios de Leiria e Marinha Grande.

Juízo do trabalho de Leiria. Área de competência territorial: municípios de Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Pedrógão Grande, Pombal e Porto de Mós.

Juízo de comércio de Leiria. Área de competência territorial: municípios de Alvaiázere, Ansião, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande e Pombal.

Juízo local cível de Alcobaça. Área de competência territorial: município de Alcobaça.

Juízo local criminal de Alcobaça. Área de competência territorial: município de Alcobaça.

Juízo de família e menores de Alcobaça. Área de competência territorial: municípios de Alcobaça, Batalha, Nazaré e Porto de Mós.

Juízo de comércio de Alcobaça. Área de competência territorial: municípios de Alcobaça, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Nazaré, Óbidos, Peniche e Porto de Mós.

Juízo de execução de Alcobaça. Área de competência territorial: municípios de Alcobaça, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Nazaré, Óbidos, Peniche e Porto de Mós.

Juízo local cível das Caldas da Rainha. Área de competência territorial: municípios do Bombarral, Caldas da Rainha e Óbidos.

Juízo local criminal das Caldas da Rainha. Área de competência territorial: municípios do Bombarral, Caldas da Rainha e Óbidos.

Juízo de família e menores das Caldas da Rainha. Área de competência territorial: municípios do Bombarral, Caldas da Rainha, Óbidos e Peniche.

Juízo do trabalho das Caldas da Rainha. Área de competência territorial: municípios de Alcobaça, Bombarral, Caldas da Rainha, Óbidos e Peniche.

Juízo local cível de Pombal. Área de competência territorial: municípios de Ansião e Pombal.

Juízo local criminal de Pombal. Área de competência territorial: municípios de Ansião e Pombal.

Juízo de família e menores de Pombal. Área de competência territorial: municípios de Alvaiázere, Ansião e Pombal.

Juízo de execução de Pombal (instalado provisoriamente em Ansião). Área de competência territorial: municípios de Alvaiázere, Ansião, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande e Pombal.

Juízo local cível de Porto de Mós. Área de competência territorial: municípios da Batalha e Porto de Mós.

Juízo local criminal de Porto de Mós. Área de competência territorial: municípios da Batalha e Porto de Mós.

Juízos de competência genérica

Juízo de competência genérica de Figueiró dos Vinhos. Área de competência territorial: municípios de Alvaiázere, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande.

Juízo de competência genérica da Marinha Grande. Área de competência territorial: município da Marinha Grande.

Juízo de competência genérica da Nazaré. Área de competência territorial: município da Nazaré. Juízo de competência genérica de Peniche. Área de competência territorial: município de Peniche.

Juízos de proximidade

Juízo de proximidade de Alvaiázere. Área de competência territorial: município de Alvaiázere

Juízo de proximidade de Ansião. Área de competência territorial: município de Ansião

Juízo de proximidade do Bombarral. Área de competência territorial: município do Bombarral.

Estamos, assim, perante uma Comarca de dimensão média/grande.

5.1. O Conselho de Gestão da Comarca de Leiria

O Conselho de Gestão da Comarca de Leiria reuniu pela primeira vez no dia 18/06/2014, ainda antes da entrada em vigor da LOSJ, com vista à implementação da Comarca de Leiria.

A partir daí e até Setembro de 2017, o Conselho Consultivo reuniu oitenta e sete vezes.

Para além dos membros que o integram o Conselho de Gestão da Comarca de Leiria, por vezes participaram nas suas reuniões outras entidades, designadamente a Procuradora da República do Departamento de Investigação e Acção Penal de Leiria, quando os assuntos a abordar diziam especificamente respeito a tal Departamento e, também, em funções de coadjuvação do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca.

No âmbito dessas reuniões foi aprovado o Regulamento do Conselho de Gestão da Comarca, que aqui se anexa, nele se regulamentando, designadamente, a periodicidade da marcação das reuniões, o local da sua realização, os requisitos da respectiva ordem de trabalhos, a aprovação das deliberações, a participação de terceiros.

As deliberações tomadas e os assuntos abordados foram diversificados, salientando-se os seguintes:

- Distribuição de gabinetes no tribunal;
- Obras no tribunal;
- Equipamentos e sistema informático no tribunal;
- Apreciação de reclamações no Livro Amarelo;

- Aprovação do orçamento;
- Constrangimentos criados pelo não preenchimento do quadro de funcionários e propostas para minorá-los;
- Análise dos mapas de férias dos funcionários;
- Proposta de objectivos judiciais;
- Procedimentos a implementar quanto à apresentação de arguidos a 1º interrogatório judicial no Juízo de Instrução;
- Arquivo e espólio do tribunal.

Do conjunto dessas reuniões é possível retirar que o Conselho de Gestão da Comarca de Leiria funcionou, em concreto, sem burocracias, de forma informal e operacional, tendo havido a necessária cooperação entre seus membros com vista ao fim comum de efectivar uma gestão transparente, eficiente e eficaz e ao fim último da realização da justiça.

Da mesma forma, foram estabelecidas e executadas plataformas de entendimento entre os seus membros que passaram pela fixação de normas autoreguladoras consensuais e de mecanismos formais e informais de aproximação e resolução das questões gestionárias, que deram corpo ao princípio da gestão integrada.

Conclui-se, pois, que o modelo gestor introduzido pela LOSJ é uma realidade conseguida na Comarca de Leiria.

5.2. O Conselho Consultivo da Comarca de Leiria

O Conselho Consultivo da Comarca de Leiria reuniu pela primeira vez, depois do processo eleitoral e de designação dos representantes dos seus membros, no dia 12/12/14, pelas 10h00, no Palácio da Justiça de Leiria.

Aí estiveram presentes as entidades e seus representantes a que alude o art.º 109.º, n.º 2 da LOSJ, designadamente os Presidentes da Câmara de Leiria e das Caldas da Rainha, com excepção dos representantes dos utentes dos serviços da Justiça, cujo procedimento de cooptação ainda não havia sido levado a cabo, logo se agendando uma reunião extraordinária para o efeito.

Nela foi aprovado o Regulamento do Conselho Consultivo da Comarca, que aqui se anexa, nele se regulamentando, designadamente, a periodicidade da marcação das reuniões, os requisitos da respectiva ordem de trabalhos, o quórum e as deliberações, a elaboração de projectos de pareceres e a documentação das reuniões.

A partir daí e até Junho de 2017, o Conselho Consultivo reuniu mais nove vezes.

De destacar que os representantes dos utentes da justiça cooptados foram um representante do Instituto e Segurança Social de Leiria, o presidente do Instituto Politécnico de Leiria e vice-presidente da NERLEI – Associação Empresarial de Leiria e um representante da APAV.

Os assuntos abordados foram diversificados, salientando-se os seguintes:

- Preocupações do município de Leiria com a necessidade de criação de uma secção de família e menores em Leiria;
- Preocupações ligadas à existência de um acampamento de pessoas de etnia cigana na Marinha Grande e propostas de resolução;
- Apreciação sobre quem deve ser nomeado substituto do Juiz Presidente;
- Problemas com o parque de estacionamento do tribunal;
- Colaboração do município de Leiria na deslocação dos utentes às secções de família e menores mais longínquas;
- Apreciação dos relatórios semestrais e anuais da Comarca e dos orçamentos;
- O estado das instalações/obras e acessos ao Palácio de Justiça;
- Desdobramento das secções de família e menores de Pombal e Alcobaça;
- Localização da sala de advogados no tribunal;
- Dificuldades de acesso a informação nos processos por parte dos solicitadores de execução;
- Apreciação de expediente remetido pelo Conselho Consultivo;
- Parecer sobre o projecto de regulamento dos serviços judiciais do tribunal;
- Sugestão de medidas para fazer face à carência de Magistrados do Ministério Público e oficiais de justiça na Comarca e sua comunicação ao Ministério da Justiça;
- Instalação dos juízos de família e menores de Leiria e Alcobaça.

Por vezes estiveram presentes nessas reuniões, outras entidades, cuja convocação se achou pertinente, ao abrigo do disposto no artigo 109.º, n.º 4, da LOSJ, designadamente um representante do Alto Comissariado para as Migrações, um representante da área social da Câmara Municipal da Marinha Grande, a propósito da questão do acampamento de pessoas de etnia cigana acima referida.

Quanto aos locais de realização das reuniões, eles foram diversificados e descentralizados, ocorrendo no Palácio de Justiça de Leiria, no Salão Nobre dos Paços do Concelho de Leiria, no Salão Nobre dos Paços do Concelho das Caldas da Rainha, no Salão Nobre dos Paços do Concelho de Pombal.

Conclui-se, assim, que na Comarca de Leiria se deu uma implementação efectiva, pragmática e eficaz àquilo que a lei abstractamente estabeleceu, pautando-se o seu funcionamento pela pro-actividade, cooperação e dinamismo que muito contribuíram para acentuar a qualidade da gestão operada, numa óptica e inclusão.

Bibliografia

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

COSTA, Salvador da, LAMEIRAS, Luís, *Lei da Organização do Sistema Judiciário Anotada e Comentada*, 3.ª edição ampliada, Coimbra, Almedina, 2017.

COSTA, Salvador da, LAMEIRAS, Luís, *Regulamento da Organização do Sistema Judiciário Anotado e Comentado*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2017.

MATOS, José Igreja, LOPES, José Mouraz, MENDES, Luís Azevedo, COELHO, Nuno, *Manual de Gestão Judicial*, Coimbra, Almedina, 2015.

PASTOR, Santos, *Los Nuevos Sistemas de Organización y Gestión de la Justicia: Mito o Realidade?*, Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos, Banco Interamericano para el Desarrollo, Quito, Equador, 24, 25 y 26 de julio, 2003.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária*, 15 de Junho de 2012, [retirado de http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/linhas-estrategicas-para/downloadFile/file/Linhas_estrategicas_reforma_org-judiciaria_06-2012.pdf?nocache=1392047885.81].

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Reforma do Mapa Judiciário, Relatório do Grupo de Reflexão*, Janeiro de 2011, [retirado de <https://www.oa.pt/upl/%7B333d6d4d-78ec-41d3-8401-5f0697c4d44e%7D.pdf>].

CUNHA, José António Rodrigues da, *A reforma judiciária e o novo modelo de gestão pública: vantagens, limites e interrogações*, Dezembro de 2016, [retirado de <http://julgar.pt/a-reforma-judiciaria-e-o-novo-modelo-de-gestao-publica-vantagens-limites-e-interrogacoes/>].

MENDES, Luís Azevedo, *A Gestão dos Tribunais – Sentido e Limites*, Texto de intervenção no VIII Encontro Anual do CSM, Espinho, Abril de 2012, [retirado de https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/08eacsm/8encontroscsm_azevedomendes.pdf].



Comarca de Leiria

Gabinete da Presidência
Edifício do Palácio de Justiça de Leiria
Praça da República, 2414-007 Leiria
Telefone geral: 244848800

Endereço electrónico: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

REGULAMENTO DO CONSELHO DE GESTÃO DO TRIBUNAL DA COMARCA DE LEIRIA

Artigo 1.º

Definição

O regulamento interno do conselho de gestão da comarca de Leiria é o documento definidor do regime de funcionamento deste órgão de gestão.

Artigo 2.º

Composição e competência

1. O conselho de gestão da comarca de Leiria é composto pelo juiz presidente do tribunal, que a ele preside, pelo magistrado do Ministério Público coordenador na comarca de Leiria e pelo administrador judiciário.

2. O conselho de gestão tem as competências previstas no artigo 108.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e as demais que os seus membros considerarem compreendida na boa administração dos meios e recursos afectos, de abrangência ou de repercussão comum.

Artigo 3.º

Cooperação

Os membros do conselho de gestão cooperam entre si e com as demais entidades e serviços com que tenham de se relacionar no âmbito das respectivas competências.

Artigo 4.º

Reuniões

1. O conselho de gestão reúne ordinariamente duas vezes por mês, com excepção do mês de Agosto.

2. Por determinação de presidente do tribunal, ou a sugestão fundamentada de qualquer dos demais membros, pode ser marcada reunião extraordinária.

3. Na reunião ordinária de cada mês será designada a data e hora da que se lhe seguirá.

4. As reuniões extraordinárias serão marcadas com uma antecedência não inferior a dois dias e a data e hora serão comunicadas por correio electrónico.

5. Em casos devidamente justificados, por deliberação do Conselho de Gestão, o prazo



Comarca de Leiria

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio de Justiça de Leiria

Praça da República, 2414-007 Leiria

Telefone geral: 244848800

Endereço electrónico: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

referido no número anterior pode ser encurtado.

6. As reuniões do conselho de gestão decorrerão no gabinete do Juiz Presidente da comarca de Leiria.

Artigo 5.º

Ordem de trabalhos

1. As reuniões do conselho de gestão seguem uma ordem de trabalhos previamente estabelecida.

2. A ordem de trabalhos será construída pelos membros do conselho de entre as matérias indicadas no artigo 108.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, ou outras que entendam justificadas, comunicando aqueles entre si por correio electrónico, cabendo ao presidente fixá-la e comunica-la por correio electrónico, com pelo menos dois dias de antecedência.

3. Em casos devidamente justificados, por deliberação do Conselho de Gestão, o prazo referido no número anterior pode ser encurtado.

Artigo 6.º

Deliberações

1. As deliberações do conselho de gestão são em regra aprovadas por maioria.

2. As questões fundamentais para o regular funcionamento da judicatura ou do Ministério Público podem ser objecto de veto, respectivamente pelo presidente ou pelo magistrado do Ministério Público coordenador.

3. O conselho de gestão só pode deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.

4. Não se verificando nenhuma situação de impedimento, nenhum dos membros do Conselho de Gestão se pode abster.

Artigo 7.º

Participação de terceiros

Podem participar nas reuniões do conselho de gestão, sem direito a voto, por convocação do respectivo presidente, a sugestão de qualquer dos membros, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em



Comarca de Leiria

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio de Justiça de Leiria

Praça da República, 2414-007 Leiria

Telefone geral: 244848800

Endereço electrónico: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

apreciação.

Artigo 8.º

Acta

1. Será elaborada uma acta que documentará, por súmula, os assuntos submetidos ao conselho de gestão e as deliberações tomadas.

2. A acta será redigida pelo juiz presidente, sendo assinada por todos os membros que estiveram presentes na reunião respectiva.

3. Antes de ser assinada e arquivada em pasta própria, a acta será comunicada aos demais membros do conselho de gestão, para sugerirem as correcções ou aditamentos relativas a algum aspecto excessivo, pouco claro ou lacunoso, no prazo de dois dias subseqüente à do envio para o receptáculo de correio electrónico dos destinatários.

Artigo 9.º

Revisão

Este regulamento pode ser revisto logo que decorridos seis meses do início da sua vigência, por deliberação unânime dos seus membros.

Artigo 10.º

Entrada em vigor

Este regulamento entrará em vigor de imediato.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

REGULAMENTO DO CONSELHO CONSULTIVO DA COMARCA DE LEIRIA

(Aprovado na reunião de 12 de Dezembro de 2014)

Artigo 1.º

Âmbito

O presente regulamento estabelece as regras de funcionamento interno do conselho consultivo da comarca de Leiria.

Artigo 2.º

Composição

1. O conselho consultivo tem a seguinte composição:

- a) O presidente do tribunal, que preside;
- b) O magistrado do Ministério Público coordenador;
- c) O administrador judiciário;
- d) Um representante dos juízes da comarca;
- e) Um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca;
- f) Um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca;
- g) Um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca;
- h) Um representante da Câmara dos Solicitadores, com escritório na comarca;
- i) Dois representantes dos municípios integrados na comarca;
- j) Representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três.

2. Podem participar nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, por convocação do respectivo presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

Artigo 3.º

Escolha dos membros

1. Os membros do conselho consultivo a que aludem as alíneas d), e) e f), do n.º 1, do artigo anterior são eleitos pelos seus pares, nos termos do regulamento eleitoral aprovado pelo conselho de gestão.
2. Os membros a que aludem as alíneas g), h) e i), do n.º 2, do artigo anteriores são indicados pelas entidades representadas.
3. Os membros a que alude a alínea j), do n.º 1, do artigo anterior são cooptados, nos termos do artigo seguinte.

Artigo 4.º

Procedimento de cooptação

1. A cooptação dos membros do conselho consultivo a que alude a alínea j), do n.º 1, do artigo 2.º, pode fazer-se por designação individual ou por designação da entidade que procederá a sua indicação.
2. O presidente do conselho consultivo designa o dia, a hora e o local da reunião para cooptação desses membros, ordenando a inclusão desse assunto na respectiva ordem de trabalhos.
3. Na reunião, após discussão prévia, o conselho consultivo define:
 - a) O perfil dos membros a cooptar;
 - b) O perfil das entidades a quem pode ser solicitada a sua indicação;
 - c) O número de membros a cooptar.
4. Em seguida, os membros cooptantes apresentam propostas de membros a cooptar e/ou de entidades a quem solicitar a sua indicação, em número não superior a vinte, no máximo de dois por cooptante.
5. Segue-se a votação dos nomes constantes desta relação, através de voto secreto, sendo



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

aposto numa folha o nome dos indigitados, não podendo cada cooptante votar num número de indigitados superior aos das vagas a preencher.

6. Se no voto for aposto um número superior de indigitados consideram-se não escritos os nomes daqueles que excederem o número das vagas a preencher.

7. Consideram-se designados os indigitados que obtiverem o maior número de votos.

8. Em caso de empate repete-se a votação entre os indigitados igualmente votados.

9. O presidente do conselho consultivo solicita às entidades que tiverem sido designadas a indicação dos membros a cooptar.

10. Em caso de recusa, serão designados os membros ou contactadas as entidades que se seguirem em número de votos.

Artigo 5.º

Mandato

1. O mandato dos membros do conselho consultivo a que aludem as alíneas d), e) e f), do n.º 1, do artigo 2.º, tem a duração definida no respectivo regulamento eleitoral aprovado pelo conselho de gestão.

2. O mandato dos membros a que aludem as alíneas g), h) e i), do n.º 2, do artigo 2.º, tem a duração de três anos a contar da designação, podendo ser objecto de uma única renovação por igual período, sem prejuízo poderem cessar em momento anterior em virtude da indicação de novos representantes por parte das entidades representadas.

3. O mandato dos membros cooptados, a que alude a alínea j), do n.º 1, do artigo 2.º, tem a duração de três anos, a contar da designação, podendo ser objecto de uma única renovação por igual período.

Artigo 6.º



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

Reuniões

1. O conselho consultivo reúne ordinariamente uma vez por trimestre.
2. No final de cada reunião ordinária será designada a data e a hora da seguinte.
3. O conselho consultivo reúne extraordinariamente sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa deste ou por solicitação de um terço dos respectivos membros, da qual constará o assunto a tratar.
4. As reuniões extraordinárias serão marcadas com uma antecedência não inferior a oito dias.
5. Em casos devidamente justificados, o prazo referido no número anterior poderá ser encurtado.
6. As reuniões do conselho consultivo são realizadas em Leiria, no edifício do Tribunal onde estão sedeados os órgãos de gestão, ressalvados os casos em que seja deliberado reunir em local diverso.

Artigo 7.º

Ordem de trabalhos

1. As reuniões do conselho de gestão seguem uma ordem de trabalhos previamente estabelecida.
2. Qualquer membro do conselho consultivo poderá propor ao presidente a inclusão de assuntos na ordem de trabalhos, desde que o faça até dez dias antes da data da respectiva reunião.
3. Findo este prazo, em casos devidamente justificados, poderão ser aditados à ordem de trabalhos, como pontos prévios, assuntos de carácter urgente.
4. A ordem de trabalhos é elaborada pelo presidente e remetida a todos os membros do conselho consultivo, juntamente com a restante documentação preparatória da reunião, com oito dias de antecedência.
5. Os pontos prévios são comunicados aos membros do conselho consultivo com a



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

antecedência possível.

6. Nos casos referidos nos números 4 e 5 do artigo anterior, a ordem de trabalhos é remetida juntamente com a convocatória para a reunião.

7. As comunicações supra referidas serão preferencialmente efectuadas através de correio electrónico, tendo em atenção o endereço indicado por cada um dos membros.

Artigo 8.º

Quórum e deliberações

1. O conselho consultivo funciona com a presença da maioria simples dos seus membros.

2. Passados trinta minutos da hora marcada para o início da reunião sem que esteja reunido o quórum referido no número anterior, o conselho consultivo funciona desde que estejam presentes um terço dos seus membros.

3. As deliberações do conselho consultivo são tomadas por maioria simples dos votos dos membros presentes, cabendo ao presidente voto de qualidade.

4. As abstenções não contam para o apuramento da maioria.

Artigo 9.º

Modo de votação

1. As votações realizam-se por braço levantado.

2. Pode qualquer dos membros do conselho consultivo requerer que a votação se faça por voto secreto, o que será objecto de votação.

3. Havendo empate em votação por voto secreto, abre-se novo período de discussão, procedendo-se depois a nova votação.

4. Se se mantiver o empate, proceder-se-á a votação nominal, pela ordem inversa das alíneas do n.º 1, do artigo 2.º, fazendo-se a votação dos membros referidos na alínea i) e j) por ordem



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

alfabética.

Artigo 10.º

Declarações de voto

Os membros do conselho consultivo podem fazer declarações de voto, que ficarão consignadas em acta.

Artigo 11.º

Projectos de pareceres

1. Os projectos de pareceres são elaborados por um membro do conselho consultivo designado pelo presidente.

2. Sempre que o presidente entenda que a matéria o justifica, a elaboração dos projectos de pareceres pode ficar entregue a um grupo de trabalho.

3. Os restantes membros do conselho consultivo podem participar na elaboração do projecto mediante a remessa de estudos, propostas ou sugestões.

4. Para a elaboração dos pareceres ou apresentação de estudos, propostas ou sugestões, os membros do conselho consultivo podem solicitar aos serviços do Tribunal, da Procuradoria, da Ordem dos Advogados, da Câmara dos Solicitadores ou da Direcção-Geral da Administração da Justiça as informações de que careçam e que a lei não considere de carácter reservado.

Artigo 12.º

Documentação das reuniões

1. Um funcionário da unidade de apoio técnico, ou quem o substitua, elabora actas das reuniões do conselho consultivo, as quais são submetidas a aprovação e assinatura dos presentes, sem prejuízo do direito a ressalva de discordância quanto aos seus termos.



TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LEIRIA

Gabinete da Presidência

Edifício do Palácio da Justiça de Leiria
Largo da República, 2414-007 Leiria – Voip 717530
telef: 244848800 Fax: 244848899 Mail: juiz.presidente.leiria@tribunais.org.pt

2. As actas serão enviadas através de endereço electrónico para cada um dos membros do conselho consultivo, podendo a discordância quanto ao seu teor ser manifestada no prazo de 10 dias após o seu envio, após o que ficarão disponíveis para assinatura.

3. As actas identificam as pessoas presentes na reunião, mencionam o dia, a hora e o local da sua realização e documentam, por súmula, os assuntos submetidos ao conselho consultivo e as deliberações tomadas.

4. Por deliberação do conselho consultivo, as reuniões podem ser total ou parcialmente gravadas.

Artigo 13.º

Revisão

O presente regulamento pode ser revisto por proposta de três membros do conselho consultivo e mediante aprovação de dois terços desses membros.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

Este regulamento entra em vigor na data da sua aprovação.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■

1. Organização Judiciária, Ministério Público, Gestão e prestação de contas

Carlos José do Nascimento Teixeira



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA

1. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA, MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Carlos José do Nascimento Teixeira*

- I. Introdução – A Nova Organização Judiciária
- II. Ministério Público
- III. Gestão
- IV. Prestação de Contas
- V. Conclusão

I. Introdução – A Nova Organização Judiciária

A Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (LOSJ), que entrou em vigor no dia 1 de Setembro de 2014 (e foi alterada pela lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro), veio introduzir um novo modelo de organização judiciária assente numa nova matriz judiciária, num novo modelo de gestão das Comarcass, através de uma estrutura tripartida, denominada Conselho de Gestão, integrada pelo Presidente do tribunal, que preside, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário – art. 108.º, n.º 1, da LOSJ – e numa nova organização de competências que privilegia e especialização.

As Comarcass foram reduzidas para 23, alargando-se a sua base territorial.

Foi propósito do legislador, através da consagração de um novo modelo de gestão, garantir uma plena articulação entre os órgãos de gestão, para o que estabeleceu, no n.º 2 do art. 108.º, da LOSJ, que seriam sujeitas a deliberação as seguintes matérias:

- a) Aprovação do(s) relatório(s) semestral(ais) referido(s) na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º, e na alínea b) do n.º 1, do 101.º da LOSJ, (este, na redacção introduzida pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro) sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, o(s) qual(ais) é (são) remetido(s) para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;
- b) Aprovação do projecto de orçamento para a Comarcass, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por esta previamente estabelecida;
- c) Promoção de alterações orçamentais;
- d) O planeamento e a avaliação dos resultados da Comarcass, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º;

* Procurador da República.

e) Aprovação das alterações à conformação inicialmente estabelecida para ocupação dos lugares de oficial de justiça, efectuadas de acordo com o planeamento quando as necessidades do serviço o justifiquem ou ocorra vacatura do lugar, as quais devem ser comunicadas ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;

f) Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.

Para além disso, o Conselho de Gestão acompanha a execução orçamental em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º da LOSJ.

A gestão desenvolve-se no sentido do cumprimento dos objectivos estabelecidos tendo em vista a realização da justiça em prazo razoável.

Tais objectivos são definidos, em primeiro lugar, pelo Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República para um período temporal de 3 anos, em articulação com o Membro do Governo responsável pela área da Justiça, de acordo com o disposto no art. 90.º, n.º da LOSJ e têm como destinatários os Tribunais e o Executivo.

A nível nacional são ainda estabelecidos pelo Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República, em articulação com o Membro do Governo responsável pela área da Justiça, os objectivos estratégicos anuais, até 31 de Maio de cada ano (agora até 15 de Julho de cada ano), para o ano judicial subsequente para os tribunais judiciais de primeira instância, ponderando os meios afectos, a adequação entre os valores de referência processual estabelecidos e os resultados registados em cada tribunal, de acordo com o estabelecido no art. 90.º, n.º 2 (agora 90.º, n.º 3) da LOSJ.

Tais entidades monitorizam anualmente a actividade de cada tribunal, realizando-se para esse efeito, reuniões trimestrais entre representantes de cada uma delas, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objectivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual, de acordo com o disposto no art. 90.º, n.º 3 da LOSJ (agora 90.º, n.º 2, da LOSJ).

Em cada Comarcas, tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos estratégicos formulados para o ano subsequente, o Presidente do tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário, articulam propostas para os objectivos processuais da Comarcas e dos tribunais de competência territorial alargada, ali sediados, para o ano subsequente, de acordo com o estabelecido no art. 91.º, n.º 1, da LOSJ.

Tais propostas são apresentadas, até 30 de Junho de cada ano (agora até 15 de Outubro de cada ano), respectivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da

República, para homologação até 31 de Agosto (agora até 22 de Dezembro de cada ano) – art. 91.º, n.º 2, da LOSJ.

Os objectivos processuais devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, tendo em conta, entre outros factores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afectos ao funcionamento da Comarcas, por referência aos valores de referência processual estabelecidos e não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada, devem ser reflectidos nos objectivos estabelecidos anualmente para os oficiais de justiça e ser ponderados na respectiva avaliação, bem como nos critérios de avaliação dos Magistrados, nos termos a definir pelos Conselhos, de acordo com o estabelecido no art. 91.º, n.ºs 3, 4, 5 e 6, da LOSJ.

Significa isto que a gestão tripartida dos tribunais deve ser orientada pelos objectivos estratégicos definidos para o triénio e para o ano judicial, a nível nacional, e ao cumprimento de objectivos processuais estabelecidos para o ano subsequente, a nível da Comarca, e têm reflexos na avaliação dos oficiais de justiça e dos Magistrados.

A monitorização do cumprimento dos objectivos processuais é efectuada, na Comarcas, semestralmente e anualmente, através de, respectivamente, relatórios sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta, a elaborar pelo Juiz Presidente e pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, de relatório de gestão sobre o grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, relatórios estes que são aprovados pelo conselho de gestão e remetidos aos Conselhos Superiores do Ministério Público e da Magistratura Judicial bem como ao Ministério da Justiça, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 94.º, n.º 2, alínea g), 101.º, n.º 1, alínea b) (actual redacção), e 108.º, n.º 1, alíneas a) e f), da LOSJ.

Para o efeito são utilizados vários indicadores (taxa de congestão, taxa de resolução, taxa de recuperação, taxa de litigância, recursos humanos, recursos financeiros e recursos materiais).

Os dados são obtidos no CITIUS que não tem oferecido muita fiabilidade relativamente os dados disponibilizados, quer por erros do sistema, quer por má inserção dos dados.

Foi criado um órgão com funções consultivas, o Conselho Consultivo, que é integrado pelos membros do Conselho de Gestão:

- Por um representante dos Magistrados judiciais;
- Por um representante dos Magistrados do Ministério Público;
- Por um representante dos oficiais de justiça;
- Por um representante dos advogados da Comarca;

- Por um representante dos solicitadores e dos agentes de execução da Comarca;
- Por dois representantes dos municípios da Comarca;
- Por três representantes dos utentes dos serviços de justiça,

Competindo-lhes emitir pareceres sobre variadas matérias relacionadas com a gestão da Comarca, designadamente os planos anuais e plurianuais e relatórios de actividade, tal como se prevê nos arts. 109.º e 110.º da LOSJ.

A nova orgânica judiciária sofreu ajustamentos com a publicação da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, que introduziu alterações à LOSJ, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, e a publicação do Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de Dezembro, que estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais de primeira instância decorrente das alterações operadas por aquela Lei.

Desta forma, reactivaram-se vinte circunscrições que haviam sido extintas em 1 de Setembro de 2014, e passaram agora a ser designadas de juízos de proximidade: Sever do Vouga, Penela, Portel, Monchique, Meda, Fornos de Algodres, Bombarral, Cadaval, Castelo de Vide, Ferreira do Zêzere, Mação, Sines, Paredes de Coura, Boticas, Murça, Mesão Frio, Sabrosa, Armamar, Resende e Tabuaço, prevendo-se que nelas, bem como nas anteriores secções de proximidade, agora também designados juízos de proximidade, se praticariam actos judiciais, designadamente audiências de julgamento.

Abandonou-se a denominação de instâncias que passaram a denominar-se de juízos centrais ou locais.

Foram criados mais 7 Juízos de Família e Menores (de Abrantes, de Alcobaça, de Fafe, de Leiria, de Mafra, de Marco de Canaveses, de Vila do Conde), para além dos já existentes, resultantes da redenominação e alteração da área territorial das Secções de Família e Menores das Instâncias Centrais das Comarcas, e atribuiu-se competência na área de família e menores a 25 juízos locais (à semelhança do que já sucedia nas Comarcas de Bragança, Guarda e Portalegre) de forma a conseguir-se algum equilíbrio entre o propósito de especialização que esteve na base da reforma e o da aproximação da justiça aos cidadãos que a reforma tinha afastado, sobretudo em zonas de escassez ou de inexistência de transportes públicos.

Foram criados 4 Juízos de Competência Genérica (de Castro Daire, de Miranda do Douro, de Nisa e de Oliveira de Frades), extinguindo-se as correspondentes secções de proximidade.

O ano judicial, que a reforma havia fixado no período de 1 de Setembro a 31 de Agosto, voltou a ser fixado entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro, correspondendo ao ano civil – art. 27.º, n.º 1, da LOSJ – tendo sido, conseqüentemente, alteradas as datas limite para articulação dos objectivos para o ano judicial subsequente, por parte da Procuradoria-Geral da República, do Conselho Superior da Magistratura, e membro do governo responsável pela área da justiça (passou de 31 de Maio para 15 de Julho), para articulação das propostas de objectivos de

natureza processual para o ano judicial subsequente, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e Juiz Presidente, ouvido o Administrador Judiciário (passou de 30 de Julho para 15 de Outubro) e para homologação dessas propostas pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho Superior da Magistratura (passou de 31 de Agosto para 22 de Dezembro), nos termos do art. 90.º, n.º 3, e 91.º, n.º 2, da LOSJ.

No que especificamente diz respeito ao Ministério Público a expressão serviços do Ministério Público foi substituída por Secretarias, Procuradorias e Departamentos do Ministério Público, foram reajustadas as competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador e foi reposta a figura do Procurador-Geral Distrital.

Passou a prever-se expressamente que o Magistrado do Ministério Público Coordenador também elaboraria um relatório semestral sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta, o que antes só estava previsto na lei como competência do Juiz Presidente.

II. O Ministério Público

A CRP estatui o seguinte quanto às funções e estatuto do Ministério Público:

Artigo 219.º (Funções e estatuto)

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.

3. A lei estabelece formas especiais de assessoria junto do Ministério Público nos casos dos crimes estritamente militares.

4. Os agentes do Ministério Público são Magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.

5. A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República.

Artigo 220.º (Procuradoria-Geral da República)

1. A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, com a composição e a competência definidas na lei.

2. A Procuradoria-Geral da República é presidida pelo Procurador-Geral da República e compreende o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros de entre si eleitos pelos Magistrados do Ministério Público.

3. O mandato do Procurador-Geral da República tem a duração de seis anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.º.

Concomitantemente, o EMP concretiza as funções do Ministério Público da seguinte forma:

Artigo 3.º Competência

1. *Compete, especialmente, ao Ministério Público:*

- a) *Representar os Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;*
- b) *Participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania;*
- c) *Exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade;*
- d) *Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;*
- e) *Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos;*
- f) *Defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis;*
- g) *Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade;*
- h) *Dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades;*
- i) *Promover e realizar acções de prevenção criminal;*
- j) *Fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos;*
- l) *Intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público;*
- m) *Exercer funções consultivas, nos termos desta lei;*
- n) *Fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;*
- o) *Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa;*
- p) *Exercer as demais funções conferidas por lei.*

2. *A competência referida na alínea f) do número anterior inclui a obrigatoriedade de recurso nos casos e termos da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.*

3. *No exercício das suas funções, o Ministério Público é coadjuvado por funcionários de justiça e por órgãos de polícia criminal e dispõe de serviços de assessoria e de consultadoria.*

Decorre da Constituição e da Lei que ao Ministério Público estão cometidas uma multiplicidade de atribuições, de que releva o exercício da acção penal orientada pelos princípios da legalidade e objectividade, a representação e defesa dos interesses dos menores, outros incapazes e ausentes, o patrocínio dos trabalhadores e de suas famílias na defesa dos seus direitos sociais, a defesa dos interesses colectivos e difusos, entre outros.

Para concretização das suas atribuições, a lei prevê que o Ministério Público é coadjuvado por funcionários de justiça, órgãos de polícia criminal e dispõe de serviços de assessoria e consultadoria.

A magistratura do Ministério Público estrutura-se como magistratura hierarquizada, integrando, como seus órgãos, a Procuradoria-Geral da República, as Procuradorias-Gerais Distritais e as Procuradorias da República – art. 7.º do EMP – e como seus agentes, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, os Procuradores-Gerais Adjuntos, os Procuradores da República e os Procuradores-adjuntos – art. 8.º do EMP.

Trata-se de uma magistratura externamente autónoma, dotada de um corpo de Magistrados hierarquicamente responsáveis e com estatuto de autonomia interna.

Para levar a cabo as suas atribuições no âmbito da acção penal, na defesa da legalidade e sobretudo na defesa da igualdade dos cidadãos perante a lei, o Ministério Público necessita de ser dotado de um conjunto de meios humanos, materiais e tecnológicos e de uma organização interna que garantam a eficácia da sua acção.

A sociedade contemporânea em que impera a globalização, a criminalidade transnacional, digital, cibernética, o tráfico de pessoas, o terrorismo, a corrupção, o branqueamento, os ataques aos direitos dos consumidores e ao ambiente, e em que as regras urbanísticas são constantemente violadas ao serviço de interesses economicistas e egoístas, exige cada vez mais que a magistratura do Ministério Público aposte na formação contínua dos seus Magistrados, se especialize, trabalhe em equipas, se coordene, em suma, que tenha atitude profissional de iniciativa, eficácia, em defesa do interesse público.

Por outro lado, para que a actuação dos seus Magistrados seja isenta e pautada pela legalidade, objectividade e prossecução do interesse público, é cada vez mais premente que se garanta a autonomia interna e estabilidade dos Magistrados.

Ora, a reforma judiciária, encetada em 2014, não foi acompanhada da necessária revisão do Estatuto do Ministério Público (EMP), do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), nem do Estatuto dos Oficiais de Justiça (EOJ), não tendo sido garantidos os meios humanos, materiais e tecnológicos necessários a uma mais eficaz prossecução das atribuições dos tribunais e, em especial, do Ministério Público.

Por não ter sido revisto o Estatuto do Ministério Público, houve desde logo necessidade de adequar a estrutura existente à implementação da reforma, atendendo às competências de direcção do Magistrado do Ministério Público Coordenador e à manutenção da figura de Procurador-Geral Distrital, com competências próprias previstas no Estatuto do Ministério Público, apesar de o Distrito Judicial ter desaparecido com a reforma.

A isto acresceu ainda o facto de, nas Comarcas sede de Procuradorias-Gerais Distritais, existirem Departamentos de Investigação e Acção Penal com competência territorial que ultrapassa a área da Comarcas onde estão sedeados, o que cria dificuldades, designadamente a de para um tal departamento serem estabelecidos objectivos processuais pela Comarcas em que se inserem mas que podem ter repercussão numa área mais vasta, ou seja, a área das Procuradorias-Gerais Distritais, e cujo Director tem a categoria de Procurador-Geral Adjunto.

Consciente de tais dificuldades, a Procuradora-Geral da República emitiu a **Orientação n.º 1/14 da Procuradora-Geral da República, de 05/09/2014**¹, pela qual procurou interpretar o actual quadro legal de forma a criar regras claras e uniformes a nível nacional que permitissem

¹ Apesar de se tratar de um instrumento hierárquico de natureza não vinculativa, tal como decorre do Ponto III, da Directiva n.º 5/14-PGR, de 19/11/2014, parte das suas interpretações foram corporizadas nos Regulamentos das Procuradorias das Comarcas, previstos no art. 101.º, n.º 1, alínea r), da LOSJ, onde se regula a organização da Procuradoria na Comarca, designadamente as Procuradorias dos Juízos Centrais e Locais (inicialmente designadas de Procuradorias nas Instâncias Centrais e Locais), as secções dos DIAP nas Comarcas onde foram instalados, horário das secretarias, atendimento ao público, formas de definição dos objectivos estratégicos e processuais, monitorização do desempenho, e regras de funcionamento, comunicação e interligação das várias jurisdições.

a articulação entre os diversos órgãos hierárquicos do Ministério Público: a Procuradoria-Geral da República, as Procuradorias-Gerais Distritais e as Procuradorias da República.

Desta forma, tendo em conta que, nos termos do art. 117.º do ROFTJ², as referências efectuadas pelas normas do EMP ao Distrito Judicial se reportam à área da competência dos Tribunais da Relação respectivos, interpretou-se a expressão “Procuradorias da República”, referida no EMP, como se reportando às “Procuradorias da República da Comarcas”, considerando-se que, quando a lei utiliza a expressão “superior hierárquico” do Magistrado do Ministério Público Coordenador, se refere ao Procurador-Geral Distrital (vg. art. 101.º, n.º 1, alínea a), da LOSJ).

Por outro lado, considerou-se que, dirigindo o Magistrado do Ministério Público Coordenador o Ministério Público da Comarca, essa direcção abrange os coordenadores sectoriais, incluindo os que dirigem os DIAP, que actuam sob a orientação e dependência hierárquica daquele.

Contudo, nas Comarcas sede de Procuradoria-Geral Distrital, o Director do DIAP, com a categoria de Procurador-Geral Adjunto e com um regime especial de nomeação³, tem poderes similares⁴ aos que na Comarca cabem ao Magistrado do Ministério Público Coordenador. Pelo que se estabeleceu que tais poderes do Director do DIAP deverão ser enquadrados pelos objectivos processuais determinados pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e articulados com as necessidades de outras unidades da Comarca em que se integra e que qualquer proposta do Magistrado do Ministério Público Coordenador ao CSMP, nos termos previstos na LOSJ, e qualquer decisão envolvendo Magistrados do DIAP deverão ser acompanhadas de parecer do respectivo Director, se não forem da iniciativa deste.

Considerou-se ainda que:

- Os restantes Procuradores da República das Comarcas, incluindo os que exercem funções nos DIAP em Comarcas que não são sede de Tribunal da Relação, exercem as suas funções na dependência hierárquica do Magistrado do Ministério Público Coordenador;
- Aqueles Procuradores da República exercem funções hierárquicas relativamente aos Procuradores-adjuntos sob a sua direcção;
- Os Magistrados do Ministério Público em funções nos Tribunais de Competência Territorial Alargada respondem perante o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca onde estão sedeados;
- Cabe ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarcas a designação de Magistrados interlocutores para a CPCJ, para os CMS, e outros organismos sedeados na

² Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março.

³ Nomeado, em comissão de serviço, pelo CSMP, mediante proposta do Procurador-Geral da República de entre Procuradores-Gerais-Adjuntos, não podendo o Conselho Superior do Ministério Público vetar, para cada vaga, mais de dois nomes – art. 127.º do EMP.

⁴ Art. 62.º, n.º 2 (agora art. 101.º, n.º 1, da LOSJ), *ex vi*, 72.º, n.º 2, do EMP e orientação 3 da Orientação n.º 1/14 da Procuradora-Geral da República, de 05/09/2014.

Comarca em que o Ministério Público tenha Representação, salvo disposição legal em contrário.

No que diz respeito à falta de meios humanos, materiais e tecnológicos, a reorganização judiciária arrancou, em 2014, com obras de adaptação e de construção de muitos edifícios dos tribunais, com o bloqueio do CITIUS que não permitiu migrar imediatamente para a nova versão os processos provenientes da anterior organização judiciária, o que, no caso do Ministério Público, obrigou ao controle e registo manual dos processos por vários meses.

A nova organização judiciária, apostada na especialização, foi implementada com a constatação de uma enorme falta de Magistrados do Ministério Público, que se agravou nos anos seguintes pelo facto de não terem sido abertos Cursos de Formação de Magistrados, ao mesmo tempo que se assistiu a constantes jubilações, aposentações, falecimentos, ausências ao serviço por doença, por licenças de gravidez de risco e licenças parentais, entre outras.

Na verdade, resulta do “Memorandum – Quadro Estatístico de Magistrados” datado de 1 de Novembro de 2016, do CSMP⁵, o seguinte:

- Dos 1639 Magistrados do Ministério Público, apenas se encontram em efectividade de funções nas Procuradorias, Departamentos do MP e Tribunais, 1520 Magistrados;
- Destes, apenas 1230 desempenham funções nas Procuradorias, Departamentos e tribunais de primeira Instância, distribuídos pelas 23 Comarcas.
- O número de Magistrados em funções processuais na primeira instância mostra-se deficitário em cerca de 70 Magistrados, face ao valor máximo do quadro legal.
- Tal défice tem mais incidência na categoria de Procuradores-adjuntos. Por via disso, mantêm-se em funções, 16 substitutos de Procurador-adjunto.
- O Padrão de saídas de Magistrados nos últimos 6 anos traduz-se numa média de 26 por ano, sendo a média de jubilações/aposentações de 18,5.

Por outro lado, perante esta penúria de Magistrados, o CSMP produziu várias deliberações⁶ para gerir o quadro de Magistrados do Ministério Público de forma a manter as condições mínimas de funcionamento:

- Na sessão do Plenário de 22 de Novembro de 2016, foi deliberado por maioria, emitir parecer sobre a redacção do n.º 2 do artigo 101.º da Proposta de Lei n.º 30/XIII/2.ª (GOV) – que visava alterar a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), no sentido da desnecessidade de concordância do Magistrado, em caso de reafecção a uma instância diferente daquela onde se encontra colocado, pondo em causa a estabilidade e optando pela mobilidade mesmo sem o acordo do Magistrado.

⁵ In <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/quadro-magistrados-mp-2016.pdf>.

⁶ In <http://www.ministeriopublico.pt/boletimcsmpt?menu=csmpt>.

- Na sessão do Plenário de 6 de Dezembro de 2016, foi deliberado indicar à Senhora Ministra da Justiça a necessidade de abrirem 80 vagas para ingresso na Magistratura do Ministério Público no âmbito de um Curso Normal de Formação de Magistrados, ao mesmo tempo que se deliberou ainda representar à Senhora Ministra da Justiça a necessidade de se encetarem diligências tendentes à abertura de um curso especial de formação inicial de Magistrados do Ministério Público - sem prejuízo da abertura de cursos normais de formação -, para o que se pediram mais 50 vagas.

- Na sessão do Plenário de 11 de Janeiro de 2017, o CSMP “deliberou, por unanimidade, solicitar à Ministra da justiça a urgente adopção, ao abrigo do artigo 30.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 60/2011, de 28 de Novembro, de providência legislativa tendente a permitir a redução do período de estágio dos XXXII e XXXIII Cursos Normais de Formação de Magistrados, de molde a fazê-los terminar a 31 de Dezembro de 2018 e 31 de Dezembro de 2019, respectivamente.”

A carência de Magistrados do Ministério Público tem sido de tal ordem que 19 dos Procuradores-adjuntos estagiários do XXXI Curso Normal de Formação de Magistrados viram a fase de estágio encurtada e passaram a exercer funções desde o dia 1 de Março, destacados, a título de auxiliar, por deliberação do Plenário deste CSMP, de 7 de Março de 2017, de acordo com a previsão do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2017, de 23-02, até ao movimento extraordinário que produziu efeitos a 1 de Setembro de 2017.

Para além disto, o Decreto-Lei n.º 23/2017, de 23-02 consagrou o conteúdo da solicitação que foi efectuada à Ministra da Justiça, na sequência da deliberação no Plenário do CSMP de 11 de Janeiro de 2017, prevendo que os dois próximos Cursos Normais de Formação (XXXII e XXXIII) tenham a fase de estágio de Procurador-adjunto reduzida a 4 meses (encurtando-a em 8 meses), terminando em 31 de Dezembro de 2018 e 31 de Dezembro de 2019, para iniciarem funções respectivamente no início de Janeiro de 2019 (eventualmente 56 Magistrados) e início de Janeiro de 2020 (eventualmente 84 Magistrados) – arts. 3.º e 4.º do Decreto-Lei 23/2017, de 23-02.

A utilização dos mecanismos de reafecção de Magistrados do Ministério Público, de afectação de processos e inquéritos e de exercício cumulativo de funções, consagrados pelo art. 101.º, n.º 1, alíneas f), g) e h), da LOSJ na redacção da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, foram objecto de regulamentação por parte do CSMP, através de deliberação de 24 de Janeiro de 2017⁷, pela qual foram definidos os critérios gerais da sua utilização.

O CSMP aprovou ainda o Regulamento do Quadro Complementar de Magistrados do Ministério Público, por deliberação de 15 de Maio de 2017⁸, consagrando os critérios

⁷<http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/2017-01-24-reafectacoes-criterios-gerais.pdf>.

⁸http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/regulamento_gc_2017-05-16_publicado_dr.pdf.

específicos da sua utilização, concretizando, assim, o disposto no art. 88.º, n.º 1 e 6, da LOSJ, bem como os critérios de concurso, a forma e os critérios de nomeação.

III. Gestão

A gestão dos tribunais (*court management*), nela se englobando as tarefas organizacionais e actividades necessárias para levar a cabo, em quantidade e qualidade, a missão dos tribunais, o que pressupõe o desenvolvimento de um conjunto de funções e actividades e a gestão de equipamentos, meios financeiros, recursos humanos e a gestão dos próprios processos (*case management*)⁹, enforma a reorganização judiciária implementada em 2014.

O primeiro ano foi de adaptação à nova organização.

Cerca de um ano após, a 10 de Julho de 2015, o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradora-Geral da República e a Ministra da Justiça, articularam os objectivos estratégicos para o triénio de 2015-2018, bem como os objectivos estratégicos para o ano de 2015-2016, dando cumprimento ao art. 90.º, n.º 1, da LOSJ.

No que diz respeito ao Ministério Público, a Procuradora-Geral da República enunciou os objectivos estratégicos para o triénio 2015-2018 e para o ano judicial 2015-2016¹⁰, tendo em conta a missão do Ministério Público e aquilo que foi definido como a “*Visão para o futuro do Ministério Público: Ser reconhecido pela comunidade como uma magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da coletividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efetiva, em tempo útil e com qualidade.*”

Nesse sentido, foram enunciados os seguintes valores do Ministério Público:

- (i) Autonomia,
- (ii) Iniciativa,
- (iii) Hierarquia e Responsabilidade,
- (iv) Legalidade,
- (v) Objectividade,
- (vi) Rigor científico e qualidade técnica,
- (vii) Celeridade,

⁹ MATOS, JOSÉ IGREJA, LOPES, JOSÉ MOURAZ, MENDES, LUÍS AZEVEDO, COELHO, NUNO, Manual de Gestão Judicial, Coimbra, Almedina, 2015.

¹⁰ www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/objetivos_ministerio_publico_2015-2018.pdf.

- (viii) Transparência,
- (ix) Responsabilidade,
- (x) Acessibilidade do cidadão,
- (xi) Cooperação,
- (xii) Comunicação.

Os objectivos estratégicos estão ali agrupados em 4 focos estratégicos:

- i. Áreas prioritárias: tratando-se de áreas temáticas que se assumem como prioritárias e cujos projectos concretos poderão ter subjacentes, simultaneamente, objectivos de celeridade, qualidade na acção e/ou qualidade organizacional.
- ii. Qualidade na acção: onde são englobados todos os objectivos que visem melhorar a qualidade da decisão ou da intervenção do Ministério Público.
- iii. Celeridade: onde são englobados todos os objectivos que visem uma decisão ou intervenção do Ministério Público em tempo útil.
- iv. Qualidade organizacional: onde são englobados todos os projectos que visem promover a qualidade dos recursos humanos e da organização interna para melhoria do funcionamento do Ministério Público.

Como áreas prioritárias, elegeram-se a corrupção e a criminalidade económico-financeira, a violência doméstica, o cibercrime e a prova digital, o terrorismo, a recuperação de activos, a protecção das vítimas, a defesa dos direitos das crianças e jovens e a família, a defesa dos direitos dos idosos, a defesa do ambiente e o urbanismo, os direitos dos consumidores, os direitos dos trabalhadores, os direitos humanos.

No que diz respeito à qualidade da acção, a promoção da igualdade do cidadão perante a lei, a visão integrada da intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais e instâncias, a articulação da intervenção entre diversas jurisdições, o reforço da direcção efectiva do inquérito, a articulação com Órgãos de Polícia Criminal e outras entidades, o atendimento ao público de qualidade, a simplificação e clareza da intervenção do Ministério Público, a valorização da intervenção em julgamento, a Cooperação Judiciária Internacional, a Cooperação com demais profissões judiciárias.

No que diz respeito à Celeridade, a decisão de mérito em tempo útil, e a acessibilidade no atendimento ao público.

Relativamente à Qualidade Organizacional:

- A Política de comunicação: Portal do Ministério Público, Página da Comarca e Gabinete de Imprensa.
- Formação dos recursos humanos.
- Adequação da distribuição dos recursos humanos à actividade do Ministério Público.
- Autonomia administrativa e financeira.
- Harmonização de procedimentos e de critérios de registo.
- Melhoria das tecnologias de informação e suporte à actividade do Ministério Público.

Estabeleceu-se o processo de elaboração dos objectivos estratégicos e processuais e sua monitorização e prestação de contas, em consonância com o calendário estabelecido na LOSJ:

- Em Março, envio pela PGR às PGD's de proposta de objectivos estratégicos trianuais e/ou anuais para recolha de sugestões.
- Em Abril, recolha das sugestões das PGD's e elaboração pela PGR da proposta de objectivos trianuais e anuais.
- Até 20 de Maio, reunião com PGD's e Magistrados Coordenadores para aprovação definitiva dos objectivos estratégicos trianuais e anuais.
- Até 31 de Maio, articulação dos objectivos com o Conselho Superior da Magistratura e com o Ministro da Justiça. Elaboração do documento final e envio aos Magistrados Coordenadores para determinação dos objetivos processuais.
- Até 30 de Junho, remessa à PGR, pelos Magistrados Coordenadores, dos objectivos processuais para homologação.
- Até 31 de Agosto, homologação pela PGR dos objectivos processuais.
- De Setembro a Setembro, monitorização dos resultados. Reuniões trimestrais com o CSM e com o Ministro da Justiça.
- Em Janeiro, Relatório Anual da PGR

Este calendário tem de ser agora adaptado ao novo calendário estabelecido pela nova redacção dos arts. 90.º e 91.º da LOSJ operada pelas alterações decorrentes da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro.

Os objectivos processuais, para o ano judicial, a articular pelos Magistrados do Ministério Público Coordenadores, serão o desenvolvimento e concretização dos objectivos estratégicos trianuais e anuais enunciados para PGR, tendo ainda em conta a realidade específica de cada Comarca.

A necessidade de gestão em qualquer organização decorre do facto de os meios serem escassos, sendo certo que, nos tribunais, são especialmente escassos.

Especificamente, no que diz respeito aos Tribunais e, dentro destes, ao Ministério Público¹¹, a necessidade de gestão exige particulares características do Magistrado do Ministério Público Coordenador que o habilitem ao exercício das competências previstas na LOSJ, designadamente no art. 101.º¹², num quadro em que, como a recente experiência demonstra,

¹¹ O Ministério Público integra os Tribunais, como claramente decorre do facto de o TÍTULO V “Tribunais” da CRP, integrar o capítulo IV, relativo ao Ministério Público.

¹² **Artigo 101.º**

Competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador

1 - O Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público a Comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
- n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
- o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
- q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;

tem sido constantemente chamado a propor a resolução de problemas de falta de recursos humanos e materiais, desde logo, ao CSMP, a suprir a falta ou impedimento de Magistrados, através de mecanismos de exercício cumulativo de funções, afectação de processos e reafecção de Magistrados, pois que as Bolsas das Procuradorias-Gerais Distritais do Quadro Complementar não são suficientes para o efeito.

Acresce que o mesmo se tem passado com a falta de oficiais de justiça, em que o Magistrado do Ministério Público Coordenador tem sido chamado a intervir articuladamente com o Administrador Judiciário¹³ para suprir impedimentos ou faltas de vária ordem.

E de igual modo quanto aos recursos materiais, desde papel, tinta de impressora, material informático, material de impressão, entre outros, num contexto em que a realização das despesas está condicionada à verificação dos fundos disponíveis, ou seja, à previsão da tesouraria a 3 meses, sob pena de nulidade¹⁴, e os fundos de manei¹⁵, pela sua exiguidade¹⁶, e pensados para despesas correntes, imprevisíveis e inadiáveis, geralmente não são suficientes para lhes fazer face.

Na verdade, se é certo que o Magistrado do Ministério Público Coordenador, enquanto membro do Conselho de Gestão, contribui para a aprovação do projecto de orçamento da Comarca e para promover as alterações orçamentais, para além de acompanhar a execução orçamental¹⁷, também é certo que, por um lado, a execução orçamental está limitada pelas cativações, e a realização de despesas está condicionada aos fundos disponíveis, num contexto de contenção de despesas decorrente do ainda persistente défice elevado do Estado Português decorrente da crise económico financeira¹⁸, e, por outro lado, esta organização judiciária foi pensada sobretudo para a actividade judicial, esquecendo vários aspectos relativos à missão do Ministério Público.

Desde logo, o Ministério Público, embora integrando os Tribunais, é uma magistratura autónoma da magistratura judicial, com uma missão própria já acima enunciada, de que se destaca, a investigação criminal, actividade de que só uma parte acaba por ser dirigida à decisão judicial, como decorre do facto de a maior parte dos inquéritos ser arquivada e de, relativamente àqueles em que foram recolhidos indícios suficientes, uma parte significativa ser

r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o Presidente do tribunal e o Administrador Judiciário.

2 - A medida a que se refere a alínea f) do número anterior deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do magistrado a reafetar.

3 - As medidas a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 são precedidas da audição dos magistrados visados.

4 - A reafecção de magistrados do Ministério Público ou a afecção de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.”

¹³ Trata-se de uma competência do Administrador, mas em que este ouve o Magistrado do Ministério Público Coordenador, nos termos do art. 106.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, da LOSJ.

¹⁴ Art. 3.º, alínea f), e 5.º, n.º 1, 3 e 4, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro).

¹⁵ Art. 32.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

¹⁶ Delimitado pela DGAJ, a € 3.000,00 por cada Comarca.

¹⁷ Art. 108.º, n.º 2, alíneas b) e c) e n.º 3, da LOSJ.

¹⁸ De Melo, Tiago Joanaz, Guia do Orçamento e Contabilidade dos Tribunais, 3.ª Edição, Janeiro de 2017.

objecto de suspensão provisória do processo, para além do facto de existirem processos cíveis e outros cuja decisão compete ao Ministério Público. A actividade de investigação criminal exige articulação com os órgãos de polícia criminal, exige meios periciais, exige cooperação internacional, exige constituição de equipas especializadas de investigação, direcção efectiva da investigação, mesmo nos casos de delegação de competência nos órgãos de polícia criminal, e exige formação específica e pro-actividade dos Magistrados e oficiais de justiça respectivos.

O mesmo se diga, quanto a outras áreas de actuação do Ministério Público, designadamente a área da Família e Menores, a área do Trabalho, dos Interesses Difusos, Concorrência, entre outros.

Os sistemas informáticos de suporte à actividade dos tribunais não têm acompanhado as necessidades próprias do Ministério Público, havendo necessidade de a Procuradoria-Geral da República desenvolver plataformas específicas para o efeito, que garantam, designadamente, a comunicação entre os vários Departamentos e Magistrados do Ministério Público, a interoperabilidade com as plataformas dos OPC e outros organismos que interagem com o Ministério Público, tal como tem estado a suceder, nomeadamente, com o SIMP e outras que se encontram em desenvolvimento.

Por outro lado, o Conselho de Gestão é integrado pelo Juiz Presidente, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário¹⁹.

O Administrador Judiciário é nomeado, em comissão de serviço, pelo período de três anos, pelo Juiz Presidente do tribunal, ouvido o Magistrado do Ministério Público Coordenador, escolhido de entre cinco candidatos, previamente seleccionados pelo Ministério da Justiça, sendo essa comissão renovada por igual período, pelo Juiz Presidente da Comarca, ponderando o exercício dos poderes cometidos e os resultados obtidos na Comarca, ouvido o Magistrado do Ministério Público Coordenador e obtida a concordância do serviço competente do Ministério da Justiça²⁰.

Significa isto que o sistema legalmente instituído de nomeação do Administrador Judiciário criou condições para que este possa actuar de forma condicionada no exercício das funções próprias, quando se trata, designadamente, de afectar recursos (materiais, humanos e espaços nos tribunais) à Magistratura Judicial ou da Magistratura do Ministério Público²¹.

Num contexto de recursos humanos e materiais abundantes e de igual qualidade, esta circunstância não seria problema, mas não podemos esquecer que a gestão de tais recursos nos Tribunais se desenvolve num contexto de recursos escassos, o que pode potenciar situações de desequilíbrio na afectação de recursos, com repercussões negativas na prestação funcional do Ministério Público, pondo em causa a sua autonomia.

¹⁹ Art. 108.º, n.º 1, da LOSJ.

²⁰ Arts. 104.º, n.º 3, e 105.º da LOSJ.

²¹ Art. 105.º, n.º 1, alíneas c), f), g) e h) da LOSJ.

Daí que a gestão do Magistrado do Ministério Público Coordenador passe também por gerir potenciais conflitos daí resultantes, envolvendo os seus subordinados na Comarca, afectados por uma eventual distribuição desequilibrada de espaços, meios materiais e humanos.

Acresce que estão criadas as condições para que a posição do Magistrado do Ministério Público Coordenador não faça vencimento no Conselho de Gestão, quando não coincidir com a do Juiz Presidente, exactamente pelo facto de o Administrador Judiciário estar legalmente condicionado quando coloca a hipótese de não acompanhar as posições deste. O que não quer dizer que, mesmo com um tal condicionamento, os Administradores Judiciários não assumam na prática posições eventualmente não coincidentes com as do Juiz Presidente e coincidentes com as do Magistrado do Ministério Público Coordenador, mas o sistema da sua nomeação e renovação da comissão de serviço criou as condições para, tendencialmente, ficar condicionado e não ir por esse caminho.

Melhor seria que a forma de designação do Administrador Judiciário fosse de molde a que tivesse condições legais para ser totalmente isento em relação às duas magistraturas, o que passaria por uma forma de recrutamento em que a decisão de nomeação fosse do Executivo. Por outro lado, há Comarcas que são praticamente ingeríveis pela sua dimensão, o que deveria ter levado o Estado a aproveitar a reforma levada a cabo no início de 2017 para criar mais 3 ou 4 Comarcas²², desdobrando as de maior dimensão humana, territorial e processual, como parece ser o caso, designadamente, das Comarcas do Porto, Aveiro, Lisboa e Lisboa Oeste.

IV. Prestação de contas

A percepção que o cidadão tem da justiça é globalmente negativa nos aspectos da eficácia, da celeridade e da equidade.

Para isso, têm contribuído vários factores, designadamente o tempo médio de duração dos processos, sobretudo os cíveis e, dentro destes, o processo executivo e de insolvência, a falta de investimento na Justiça, quanto aos meios materiais, humanos, legais e tecnológicos, persistindo uma justiça com procedimentos burocráticos, apesar de nos últimos anos se ter vindo a intervir no sentido de simplificar, desburocratizar e dotar os Tribunais dos meios materiais e tecnológicos que a tornem mais eficaz.

Por outro lado, a Justiça tem-se preocupado sobretudo com a decisão sobre as matérias a que é chamada a resolver, e não em comunicar a sua actividade aos cidadãos, continua a utilizar uma linguagem hermética, pouco compreensível ao cidadão e os Magistrados em geral não estão preparados para intervir no mundo mediático de forma a dar a conhecer, com eficácia, a Justiça ao Cidadão.

²² Como bem notou o Dr. José António Branco, Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca de Lisboa, na sua intervenção sobre “Organização Judiciária e Confiança na Justiça”, no dia 2 de Maio de 2017, no Centro de Estudos Judiciários.

A tudo isto acresce o facto de a opinião pública ter sido manipulada ao longo dos anos com a difusão de opiniões sobre a Justiça com o propósito de a descredibilizar, e deslegitimar, motivadas sobretudo pelo mediatismos de alguns processos cuja resolução se pretende seja tão célere como o julgamento que é feito nesses meios de comunicação, que não estão sujeitos, quanto à prova que apresentam, às mesmas regras de obtenção e validade da prova que os Tribunais, esquecendo que o tempo, as regras e a missão da Justiça não coincidem, nem de perto nem de longe, com o tempo, as regras e a missão da comunicação social e, muito menos, com os propósitos de alguns actores do mundo mediático.

Daí que a percepção que os cidadãos têm da justiça varie consoante tenham ou não contactado com o sistema de Justiça.

O Estado Português está obrigado pela Constituição e por Instrumentos Internacionais a tornar a Justiça mais célere, eficaz e igual para todos.²³

E isso passa por dotar os tribunais dos meios legais, humanos, materiais e tecnológicos que permitam uma justiça de cada vez maior qualidade, mais célere, imune a todo o tipo de pressões, designadamente mediáticas e políticas, com o propósito de ser, de facto, igual para todos os cidadãos.

Quanto a este aspecto, tem havido intervenção legislativa no sentido de desmaterializar processos, simplificar procedimentos, criar plataformas informáticas de apoio à actividade dos tribunais que, embora não sejam ainda as ideais, ajudam na tramitação e gestão processual, bem como na gestão da Comarca, de que é exemplo o Sistema de Indicadores de Gestão do CITIUS com sinalizadores e alertas que permitem conhecer a actividade da Comarca, identificar pontos de estrangulamento, antecipar problemas e adoptar medidas.

Tem havido alguma preocupação com a formação dos Magistrados e oficiais de justiça, embora este aspecto tenha ainda muito caminho a percorrer.

A Justiça em Portugal tem, por isso, registado alguma evolução positiva, no que diz respeito sobretudo às pendências, tempo médio de resolução e utilização de novas tecnologias, a que não são alheios o empenho e abnegação dos Magistrados e oficiais de justiça, o novo modelo de gestão e algumas intervenções legislativas, entre outros aspectos. Contudo, muito caminho há ainda a percorrer para melhorar os aspectos da celeridade e das pendências.

Os Magistrados portugueses, enquanto Magistrados da “civil law”²⁴, apesar de estarem sujeitos a regras jurídicas vinculativas quanto aos seus direitos e deveres funcionais, bem como quanto à responsabilidade disciplinar, constantes dos respectivos estatutos, com as quais se pretende garantir a independência e imparcialidade dos juízes e a autonomia, legalidade e

²³ Cf. p. ex. art. 10.º da Declaração Universal do Direito do Homem, art. 14.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, art. 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, arts. 8.º, 13.º, n.º 1, e 20.º, da Constituição da República Portuguesa.

²⁴ FIGUEIRA, ÁLVARO REIS, *Ser, Dever Ser e Parecer. Notas sobre a Deontologia dos Juizes: da Disciplina ao aparecimento dos Códigos de Conduta, Ética e Deontologia Judiciária*, Tomo II, Colectânea de Textos, Centro de Estudos Judiciários, 03/06/2014.

objectividade da actuação do Ministério Público, adoptaram regras deontológicas²⁵ com as quais assumem perante o cidadão o propósito de se comportarem no exercício de funções de forma irrepreensível, com respeito pelos deveres éticos e deontológicos, e de tratarem de forma ígual o cidadão que contacte com o sistema de justiça.

Por outro lado, a intervenção dos Magistrados na arena mediática, apesar da liberdade de expressão de que gozam como cidadãos²⁶, está limitada pelo dever de reserva imposto pelos Estatutos²⁷, tendo ainda havido intervenção dos Conselhos Superiores no sentido de regular a liberdade de expressão dos Magistrados de forma a absterem-se de fazer comentários sobre processos, designadamente nas redes sociais ou em artigos de *blogs*, páginas de internet, ou de fazer apreciações valorativas sobre processos a seu cargo²⁸.

Estas posições dos Conselhos Superiores mais não visam do que garantir a independência dos Tribunais, a credibilidade perante os cidadãos, e a confiança destes na justiça, o que já tinha sido preocupação de organizações internacionais, como é o caso das Nações Unidas, corporizada em diversas tomadas de posição²⁹.

Contudo, apesar do dever de reserva, a justiça tem de prestar contas relativamente à evolução da sua actividade, ao cumprimento dos objectivos e ao esforço de aproximação ao cidadão, porque desenvolve um trabalho de interesse público que impõe a obrigação de comunicar³⁰. A aproximação ao cidadão tem sido um caminho que vem sendo percorrido pelo CSM e pela PGR e outros Órgãos do Ministério Público³¹, através dos seus sítios de internet, onde é disponibilizada informação sobre a actividade das magistraturas, com a criação de gabinetes de imprensa, através dos quais também é disponibilizada informação sobre determinados processos mais mediáticos, e mais recentemente, a 12/09/2017, com a criação de um grupo de trabalho no seio da PGR para análise funcional no âmbito do projecto de “Atendimento Electrónico ao Cidadão”.

De igual modo, tem sido esse o caminho percorrido pelos organismos do Ministério da Justiça ligados aos tribunais, com plataformas onde é disponibilizada informação sobre cada Tribunal, designadamente agendamentos e estatísticas, entre outros.

²⁵ Carta de Conduta, adoptada pelo SMMP em 2015, Compromisso Ético dos Juizes Portugueses, da ASJP, de 2009

²⁶ Cfr. art. 37.º da CRP, art. 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, art. 19.º do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos.

²⁷ Art. 12.º do EMJ e art. 84.º do EMP.

²⁸ Deliberação do Plenário do CSM de 11 de Março de 2008, e Deliberação do Plenário do CSMP de 15 de Outubro de 2013.

²⁹ Cf. Os “Princípios Básicos Relativos à Independência das Magistraturas”, adoptados no 7.º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, em Milão, de Agosto a Setembro de 1985 e assumidos pela Assembleia-Geral da ONU, através das resoluções 40/32, de 29/11/1985, e 40/146, de 13/12/1985, “Os Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público, adoptados no 8.º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, em Havana, de 27 de agosto a 7 de Setembro de 1990, os “Princípios de Bangalore Sobre a Conduta Judicial”, aprovados em Março de 2007 em Viena, pelo grupo intergovernamental de peritos das Nações Unidas para o Reforço da Integridade Judicial.

³⁰ Ver a este propósito a intervenção da Professora Felisbela Lopes, no dia 07/06/2017, no CEJ, no âmbito do Módulo 6 “Comunicar a Justiça”, em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/puxbx57s2/flash.html>.

³¹ Cfr. a título de exemplo os sítios <https://www.csm.org.pt>, <http://www.ministeriopublico.pt>, <http://dciap.ministeriopublico.pt>, <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/conselho-superior-do-ministerio-publico?menu=csmpt,http://cibercrime.ministeriopublico.pt>, <http://www.pgdlisboa.pt>, <https://www.pgdporto.pt>, bem como as páginas das Procuradorias das Comarcas a que se acede a partir da página do Ministério Público.

Contudo, neste esforço de aproximação ao cidadão através da comunicação, não basta comunicar, é necessário saber como se comunica, devendo dar-se particular atenção à linguagem. Desde logo, a linguagem judiciária terá de ser mais concisa, compreensível, segura e juridicamente rigorosa, de forma a cumprir o seu papel de dar a conhecer ao seu destinatário o sentido rigoroso da decisão e a legitimar essa mesma decisão³².

Por outro lado, a forma como se comunica no espaço mediático deve relevar da competência, equilíbrio, moderação, sentido de oportunidade e responsabilidade, tendo em atenção o tipo de linguagem a utilizar, consoante estejamos a comunicar no mundo digital, na imprensa, na televisão ou na rádio³³.

A este nível ainda há certamente muito a fazer, devendo evoluir-se para uma verdadeira formação de especialistas em comunicação, sejam jornalistas com formação em Direito, ou juristas com formação em Comunicação, que conheçam as redacções, descodifiquem a linguagem jurídica e que orientem em relação ao que deve ser comunicado, à forma como deve ser comunicado (comunicados, conferências de imprensa, declarações, entrevistas) e à oportunidade da comunicação. Tais profissionais deverão integrar gabinetes de comunicação a criar nas Comarcas e não apenas no CSM e PGR.

Apesar do caminho que há a percorrer, pode dizer-se que o Ministério Público se superou quanto aos resultados apresentados ao longo dos anos de implementação da Reforma Judiciária, à custa do trabalho de todas as suas estruturas, a começar pelos Procuradores da República e Procuradores-adjuntos que sofreram as consequências da enorme falta de Magistrados, com reafecção de Magistrados, exercício cumulativo de funções, afectação de processos, num contexto em que se impunha a especialização e em que se continua a exigir qualidade.

Segundo as Estatísticas da Justiça, tomando como exemplo o ano de 2016, constata-se que o Ministério Público findou mais 4.313 processos que os entrados³⁴.

Por outro lado, a taxa de eficiência e a taxa de resolução revelam resultados claramente positivos³⁵:

O esforço de aproximação ao cidadão também é de realçar, designadamente com o atendimento ao público e a futura criação do atendimento electrónico.

³² Cfr. Intervenção do Dr. Rui do Carmo, Procurador da República jubilado, no dia 07/06/2017, no CEJ, no âmbito do Módulo 6 “Comunicar a Justiça”, em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1pbq7uslfi/flash.html>.

³³ Intervenção da Professora Felisbela Lopes, no dia 07/06/2017, no CEJ, no âmbito do Módulo 6 “Comunicar a Justiça”, em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/puxbx57s2/flash.html>.

³⁴ http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_636411945804687500.

³⁵ http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_636411945804687500.

Apesar dos resultados positivos alcançados, o Ministério Público tem ainda muito caminho a percorrer relativamente à celeridade, pendências, tempo de duração média dos processos e igualdade do cidadão perante a lei.

V. Conclusão

A experiência resultante da Reforma Judiciária operada em 2014, leva-nos a concluir que há ainda muito a fazer para se conseguir a sua completa implementação e eficácia e que salvguarde as específicas funções cometidas ao Ministério Público.

Desde logo, impõe-se que sejam aprovados os Estatutos das Magistraturas e dos Oficiais de Justiça de forma a adequá-los à nova Organização Judiciária e que sejam robustecidos no que diz respeito às garantias de independência, imparcialidade e autonomia, face às opções legislativas que foram tomadas no âmbito daquela.

Por outro lado, é necessário reforçar os quadros, sobretudo os do Ministério Público, dotando-o de Magistrados em número suficiente para permitir uma prestação funcional com cada vez maior qualidade, uma verdadeira especialização, como foi desígnio da Reforma, e o cumprimento dos objectivos próprios e os da Magistratura Judicial, em suma do Sistema Judiciário, designadamente no que diz respeito a Jurisdições como o Trabalho, a Família e Menores, o Comércio, o Cível (particularmente as Execuções), os Interesses Difusos, o Ambiente, a Concorrência entre outros, bem como uma maior aproximação da Justiça às pessoas, designadamente com o preenchimento de lugares nas circunscrições do interior, com o fim último de melhor servir a Justiça e o Cidadão.

É necessário reforçar os quadros de Oficiais de Justiça e dotá-los de formação específica para o exercício de funções no Ministério Público, simplificar procedimentos, dotar os tribunais dos meios materiais e tecnológicos adequados, que sejam disponibilizados assessores, peritos e orçamento suficiente para fazer face às enormes despesas que a investigação de certos processos complexos necessariamente implica, dotar os serviços do Ministério Público de instalações adequadas ao exercício das suas funções, designadamente para acolhimento e inquirições de vítimas que garantam a confidencialidade e recato a que o Estado Português está obrigado, e que se transmita para a comunidade uma imagem de rigor, isenção e de responsabilidade.

Tudo isto foi assumido pela Ministra de Justiça, pela Procuradora-Geral da República e pelo CSM, nos objectivos estratégicos estabelecidos em 10 de Julho de 2015 e está longe de ser concretizado³⁶.

³⁶ “**Prover o Sistema de Justiça dos meios indispensáveis ao cumprimento da sua missão:** (.) Dotar os tribunais dos recursos humanos adequados ao seu regular funcionamento. (.) Colocar articuladamente em cada tribunal os recursos humanos indispensáveis à tramitação regular dos processos. (.) Dotar os Tribunais dos meios e equipamentos necessários para o desempenho da sua função. (.) Dotar os tribunais com as infraestruturas e condições necessárias ao seu eficaz funcionamento. (.) Qualificar os recursos humanos dos tribunais em articulação com os órgãos de gestão de cada Comarca e com os objectivos definidos.”

Há também necessidade de as Coordenações de Comarcas serem dotadas de funcionários de apoio em número suficiente para permitirem uma cabal resposta às várias solicitações que a estrutura do Ministério Público gera, designadamente, as decorrentes da recolha de informações e sua prestação à hierarquia, recolha de dados estatísticos tendo em vista a monitorização do cumprimento dos objectivos processuais, tratamento dos dados recolhidos, e prestação de contas, sem necessidade de recorrer às estruturas locais para obtenção de tais dados.

Há necessidade de criar uma estrutura informática de suporte à actividade dos tribunais que permita uma melhor adequação à actividade do Ministério Público e que produza dados fiáveis para permitir uma melhor monitorização do cumprimento dos objectivos e planeamento da actividade futura.

Também se impõe que sejam criadas mais 3 ou 4 Comarcas com o desdobramento, eventualmente, das Comarcas de Porto, Lisboa, Lisboa Oeste e Aveiro que a experiência da Reforma revelou serem de muito difícil gestão pelas suas dimensões.

Para que tudo isto se transforme numa melhor imagem que os cidadãos venham a ter da justiça, impõe-se que se comunique de forma profissional designadamente os resultados conseguidos e que se aproxime ainda mais a justiça dos cidadãos para que vejam nela o baluarte da afirmação e exercício dos seus direitos.

Para além disso, impõe-se que se altere a forma de recrutamento do Administrador Judiciário, em que a decisão de nomeação passe a ser do Executivo, embora se admita que seja precedida de pareceres do Magistrado do Ministério Público Coordenador e do Juiz Presidente.

Daqui decorre que muito há ainda a fazer para que a reforma seja uma verdadeira reforma. Estamos cá para dar o nosso contributo, se assim for entendido.

Siglas e abreviaturas:

ASJP	Associação Sindical dos Juizes Portugueses
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CMS	Conselhos Municipais de Segurança
CPCJ	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSM	Conselho Superior da Magistratura
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
DIAP	Departamento de Investigação e Acção Penal
EMJ	Estatuto dos Magistrados Judiciais
EMP	Estatuto do Ministério Público
LOSJ	Lei de Organização do Sistema Judiciário
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PGD	Procuradoria-Geral Distrital
PGR	Procuradoria-Geral da República
ROFTJ	Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais SMMP
	Sindicato dos Magistrados do Ministério Público



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■

2. Coordenação do Ministério Público: uma perspetiva gestonária virada para a sociedade

Ana Cristina Matono Afonso



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA

2. COORDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA PERSPETIVA GESTIONÁRIA VIRADA PARA A SOCIEDADE

Ana Cristina Matono Afonso*

1. Introdução
 - 1.1. A legitimidade do poder judicial e a confiança na Justiça
 - 1.2. Enquadramento legal
2. Medidas ou procedimentos que visam tornar o sistema judicial mais próximo dos cidadãos, mediante a intervenção da Coordenação de Comarca, na perspetiva do Ministério Público
 - 2.1. Maior Dinamização do Portal da Comarca
 - 2.2. Gabinetes de apoio aos utentes dos tribunais em regime de voluntariado
 - 2.3. Reuniões anuais dos Coordenadores de Comarca
 - 2.4. Relação com a imprensa e os media
 - 2.5. Relação dos Tribunais da Comarca com as outras instituições
 - 2.6. Elaboração de formulários adequados a divulgar pelos cidadãos – em papel ou por via digital – através dos quais os cidadãos possam exprimir as suas reclamações ou as respostas a questionários de satisfação relativamente aos serviços de justiça prestados pela Comarca
 - 2.7. Gabinetes de apoio
3. Conclusões

1. Introdução

1.1. A legitimidade do poder judicial e a confiança na Justiça

A legitimidade do poder judicial decorre formalmente da Constituição. Mas a sua legitimidade material depende também da confiança que os cidadãos depositam nos seus órgãos.

O conceito de confiança (“Trust”) tem vindo a ser identificado pelas ciências sociais e pela filosofia jurídica e política como requisito cultural de coesão das sociedades democráticas e pluralistas avançadas.

Fala-se portanto de uma sociedade de confiança e, no plano jurídico, identifica-se o princípio da confiança como regra estruturadora do Estado de Direito Democrático, princípio cujo cumprimento é exigido em primeiro lugar do legislador e da administração.

Confiança associa-se igualmente a transparência do Estado.

A Lei da Organização do Sistema Judiciário – LOSJ – surge na sequência de uma avaliação dos resultados de inquéritos e pesquisas efectuados e que apontam para problemas de desconfiança dos cidadãos nos órgãos da justiça portuguesa, e integra-se no âmbito de uma estratégia para ganhar confiança na justiça.

* Procuradora da República.

Com efeito, fala-se e discute-se muitas vezes da justiça de proximidade, sempre tendo em conta que o destinatário da justiça é precisamente o cidadão, ou seja, qualquer um de nós, que potencialmente possa ter contacto com o sistema judiciário.

E essa proximidade deve reportar-se, como tal, a esse cidadão enquanto membro de uma comunidade mais alargada, da qual fazem parte as pessoas e as instituições, entre as quais, os tribunais.

É comum ter a ideia feita de que os cidadãos não gostam dos tribunais, não têm confiança na justiça e, em última análise, têm até medo dessas instituições.

E se é verdade que *vox populi vox Dei*, então poderemos perguntar como se podem dinamizar alguns instrumentos para afastar tal ideia geral, muitas vezes criada na convicção de pessoas que nunca sequer contactaram com o sistema de justiça.

Sem dúvida que o desconhecido atemoriza e que é mais fácil seguir a opinião comum do que procurar conhecer, em concreto, o funcionamento do sistema judiciário e dos tribunais.

Ora, a implementação das Coordenações/Presidências de Comarca constitui um meio muito interessante para que tais instrumentos se possam colocar em prática de modo a que o cidadão possa conhecer melhor esse sistema, o funcionamento dos tribunais, e, quando tenha de entrar num tribunal, seja a que título ou qualidade for, não se sinta completamente deslocado.

Afinal, os tribunais são o órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo (assim ensina o artigo 202.º da Constituição) e, assim sendo, o povo deve encará-los como um serviço público ou comunitário (tal como são as escolas ou os hospitais, por exemplo), e não como uma entidade mítica que se desconhece e se teme.

A atividade dos tribunais não pode deixar de ser marcada por razões substanciais ligadas à sua finalidade essencial: acesso à justiça do cidadão, com procedimentos justos, equitativos e transparentes.

Para além da acessibilidade, o cidadão pretende um maior grau de clareza e de abertura do sistema judicial.

Tornou-se consensual a ideia, na reflexão mais geral sobre o papel do direito na sociedade, que um sistema judicial deve garantir, no seu desempenho regular, o respeito e a defesa dos direitos dos cidadãos e a consolidação e a estabilidade das democracias políticas.

O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva constitui um verdadeiro princípio estruturante do Estado de Direito Democrático, o que não deixa de ter consequências na definição da garantia jurídico-constitucional de um genuíno direito fundamental, aqui delineado no seu núcleo essencial de garantia institucional da via judiciária

a cargo do Estado, assim como da eficácia dessa proteção jurisdicional (exigência constitucional de tutela jurisdicional efetiva – cfr. artigo 20.º, n.ºs 1 e 5, da CRP).

“A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. (...) Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo (...) Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos” – cfr. artigo 20.º, n.ºs 1, 4 e 5, da Constituição da República Portuguesa.

O mencionado direito de acesso à justiça não pode deixar de ser interpretado e integrado com o artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o artigo 14.º/, § 1.º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o artigo 6.º/1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (em que tal acesso à justiça implica também o direito de defesa, o chamado princípio do contraditório, a igualdade de armas e a concessão da justiça em prazo razoável).

“Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela (...)” – cfr. artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

“Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. (...)” – cfr. artigo 47.º, § 2.º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

É neste sentido que a Lei da Organização do Sistema Judiciário – LOSJ – vem introduzir na Organização Judiciária portuguesa o conceito de gestão dos tribunais e de gestão processual, criando um modelo de gestão de Comarca tripartido – Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário.

Através do presente trabalho pretende-se abordar o papel e a competência do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, não tanto numa perspetiva quantitativa de gestão com objetivos de quantificação e redução da carga processual, diminuição do tempo da decisão ou gestão de recursos humanos, mas antes numa perspetiva qualitativa, mais virada para a comunidade, no sentido de, enquanto elemento integrante de uma magistratura ativa e de influência social, dar o seu contributo para a melhoria da imagem que os destinatários do sistema judiciário – os cidadãos e a sociedade em geral – têm do mesmo.

Passaremos ao enquadramento legal das competências da figura do Magistrado do M.P. Coordenador de Comarca, introduzida pela LOSJ – Lei 62/2013, de 26 de agosto, com as alterações da Lei 40-A/2016, de 22 de dezembro.

1.2. Enquadramento legal

Nos termos do artigo 99.º LOSJ – Lei 62/2013, de 26 de agosto, com as alterações da Lei 40-A/2016, de 22 de dezembro:

Em cada Comarca existe um Magistrado do Ministério Público Coordenador que dirige os serviços do Ministério Público.

2 – O Magistrado do Ministério Público Coordenador é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, por escolha de entre Magistrados do Ministério Público que cumpram os seguintes requisitos:

- a) Exerçam funções efetivas como procurador-geral-adjunto e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou**
- b) Exerçam funções efetivas como procurador da República, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom.**

As competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador estão, por sua vez, previstas no artigo 101.º da LOSJ – Lei 62/2013, de 26 de agosto, com as alterações da Lei 40-A/2016, de 22 de dezembro, nos seguintes termos:

1 – O Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;**
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;**
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;**
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-**

adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;

- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;*
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de Magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos Magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;*
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro Magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;*
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de Magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;*
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;*
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos Magistrados do Ministério Público;*
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;*
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.*
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;*
- n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;*
- o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as*

respostas a questionários de satisfação;

- p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;*
 - q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos Magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;*
 - r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.*
- 2** – *A medida a que se refere a alínea f) do número anterior deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do Magistrado a reafetar.*
- 3** – *As medidas a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 são precedidas da audição dos Magistrados visados.*
- 4** – *A reafetação de Magistrados do Ministério Público ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do Magistrado.*
- 5** – *O Magistrado do Ministério Público Coordenador tem direito a despesas de representação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 96.º.*

Verifica-se, assim, que o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca tem, por força da lei, **funções de coordenação e direção**, executadas através da emissão de ordens e instruções, competindo-lhe, nomeadamente:

- Acompanhar o movimento processual dos serviços do Ministério Público, nas Procuradorias, Departamentos, juízos e secções, em particular as situações de atraso ou entorpecimento dos processos, sem prejuízo do dever de alertar o Procurador-Geral Distrital, para as situações anómalas;
- Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados; desenvolver modelos de planeamento e de avaliação em ordem a proceder à otimização de resultados dentro dos Departamentos ou Procuradorias da Comarca; dar posse e proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores e os Procuradores adjuntos; adotar e propor medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos, de utilização das tecnologias de informação e de transparência do sistema de justiça;
- Propor ao CSMP a reafetação de Magistrados do Ministério Público, respeitando sempre o princípio da especialização, a outra secção, Procuradoria ou Departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;

afetar processos ou inquéritos a outro Magistrado que não o seu titular, com o mesmo objetivo anterior, isto é, tendo em vista o volume processual existente em cada Magistrado e a eficiência dos serviços;

- Propor ao CSMP o exercício de funções em acumulação em mais do que uma Procuradoria, Departamento ou secção da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização e ponderadas as necessidades de serviço e o volume processual existente.

Por outro lado, a lei atribui particular relevo e importância à avaliação da atividade desenvolvida na qualidade do serviço prestado aos cidadãos e público em geral, tendo por referência as reclamações e respostas a questionários de satisfação – al. o) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ.

Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação (...).

O presente trabalho resulta de algumas breves reflexões sobre a possibilidade de implementar, ao nível da Coordenação de Comarca, um conjunto de mecanismos que permitam um melhor e mais facilitado acesso dos cidadãos à Justiça, independentemente de terem necessariamente que a ela aceder, tendo em conta a competência específica prevista na al. o) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ.

Passaremos agora a fazer referência a algumas medidas ou procedimentos que, eventualmente, se poderão implementar/consolidar em ordem a alcançar o desiderato supra referido, ou seja, como tornar o sistema judicial mais próximo dos cidadãos, mediante a intervenção da Coordenação de Comarca, na perspetiva do Ministério Público. Estas medidas ou procedimentos, tomadas no âmbito do exercício das funções dirigentes atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador terão de ser consideradas em duas vertentes de articulação:

- Articulação com a Presidência do Comarca, em face do **princípio da cooperação** previsto no artigo 24.º do Regulamento da LOSJ;
- A articulação com a hierarquia do Ministério Público–Procuradoria-Geral da República, Procuradoria-Geral Distrital respetiva, num plano superior – e coordenações setoriais, num plano inferior.

2. Medidas ou procedimentos que visam tornar o sistema judicial mais próximo dos cidadãos, mediante a intervenção da Coordenação de Comarca, na perspetiva do Ministério Público.

2.1. Maior Dinamização do Portal da Comarca

Este meio de acesso dos cidadãos ao que se passa no Tribunal constitui um bom mecanismo de aproximação dos cidadãos ao trabalho do tribunal e ao modo como pode aceder a determinadas jurisdições em que o Ministério Público tem um papel relevante ao nível da representação social, por exemplo, de trabalhadores jurisdição laboral) ou de crianças e jovens (jurisdição de família e menores).

É certo que já muita informação geral existe nos Portais das Comarcas, ao nível da intervenção do Ministério Público, nas áreas de menores e família, trabalho, incapacidade ou interesses difusos, ou de orientação dos cidadãos em como agir em situações de crime, morte ou defesa da comunidade, por exemplo.

Mas a dinamização/utilização do Portal de Comarca, para além dessas situações gerais, seria importante para melhor informar os cidadãos dessa mesma Comarca sobre questões mais concretas que à Comarca respeitassem, por ex., onde se dirigirem em face de uma questão concreta laboral ou de família e menores ou criação de uma área de perguntas e respostas mais frequentes.

Além do mais, o Portal pode funcionar também como meio de divulgar os objetivos propostos pela Comarca para um determinado período e posterior informação dos cidadãos se tais objetivos foram ou não atingidos mediante a apresentação do relatório respetivo, assim tornando mais efetivo o princípio de transparência na gestão da Comarca.

Pode ainda funcionar esse Portal como uma forma mais fácil de divulgar e esclarecer os casos mais mediáticos e de maior repercussão social da Comarca, permitindo um maior e melhor esclarecimento, quer dos cidadãos quer da comunicação social, à qual compete o dever geral de informar.

Em suma, o Portal constitui um meio mais eficaz e célere de informar e de prestar contas aos cidadãos utentes dos tribunais e da justiça, não apenas para aqueles que já contactam ou contactaram com o sistema judicial (profissionais do foro e outros), como para aqueles que nunca tiveram qualquer contacto direto com o mesmo.

2.2. Gabinetes de apoio aos utentes dos tribunais em regime de voluntariado

A Comarca pode também funcionar como um meio de aproximação das universidades aos cidadãos e, conseqüentemente, à sociedade.

Os estudantes dos cursos de Direito preparam-se para no futuro, em princípio, virem a exercer profissões em áreas relacionadas com os tribunais – advocacia, magistratura ou outras – mas muitas das vezes não têm um contacto efetivo com os tribunais senão no final dos cursos.

No entanto, constituem certamente um potencial humano que muito se poderia valorizar com um contacto mais antecipado e direto com os tribunais e, ao mesmo tempo prestando algum apoio aos cidadãos que recorrem aos tribunais.

Assim sendo, seria interessante potenciar a realização de protocolos entre a Comarca e as Universidades, no sentido de que os estudantes, em regime de voluntariado, pudessem dar apoio aos utentes da justiça, em que qualidade seja – ex: arguidos, testemunhas, progenitores, trabalhadores – orientando-os para aquilo que necessitassem.

Muitas vezes as pessoas dirigem-se ao tribunal e não têm qualquer orientação personalizada sobre onde se devem dirigir concreto, ou como têm de se comportar ou sobre o que podem esperar de uma diligência para a qual foram convocados.

A Coordenação da Comarca pode potenciar mecanismos que melhor orientem os cidadãos nesse sentido, criando-se protocolos entre a Comarca e a Universidade no sentido de serem criados gabinetes de apoio, nos tribunais, nos quais os estudantes, em regime de voluntariado, e após formação, prestassem em serviço.

Poder-se-iam estabelecer dias e horários específicos para tal, que seriam afixados nos tribunais, ou, caso existisse o Portal de Comarca, poderiam ser divulgados por esse meio.

Desse modo, o cidadão utente dos serviços de justiça, ao dirigir-se ao Tribunal, seria de imediato encaminhado para esses gabinetes, onde lhe seria indicado onde se deveria dirigir quando convocado para uma diligência, onde deveria aguardar, onde se dirigir para pedir uma justificação de presença, por exemplo.

No caso de existirem já requerimentos tipo-formulário para pedir (por exemplo uma regulação das responsabilidades parentais, um cancelamento provisório do registo criminal, ou tantos outros pedidos que não carecesse de especial formalidade), os gabinetes poderiam esclarecer os cidadãos como o poderiam fazer de modo a desburocratizar os serviços.

Este atendimento mais personalizado de quem se dirige ao tribunal e não tem de ficar à espera que os funcionários (já por si ocupados com o seu trabalho diário de secretaria), os oriente no tribunal e ajude nas suas petições, poderia constituir uma mais-valia para os

voluntários que prestassem esse apoio e aproximaria mais a justiça dos cidadãos e da comunidade.

2.3. Reuniões anuais dos Coordenadores de Comarca

Os problemas da justiça e do acesso dos cidadãos à justiça serão, certamente, muitas vezes comuns às várias Comarcas do país.

Como tal, seria positiva a definição de um calendário anual de reuniões entre os Coordenadores de Comarca do país, no sentido de se identificarem os diversos problemas ou problemas mais frequentes no acesso à justiça, de modo que os mesmos fossem elencados, discutidos e, posteriormente, surgissem propostas de resolução desses problemas, quer pela via do sistema judicial, se possível, ou mediante a apresentação dessas propostas de solução ao poder político, caso se justificasse, por exemplo, alteração legislativa.

Repare-se que a justiça é administrada em nome do povo. Mas até que ponto o povo, seu destinatário, participa ou conhece da razão pela qual determinada lei foi aprovada e tem de ser, conseqüentemente aplicada pelos tribunais?

Como tal, a Coordenação da Comarca poderá ter um papel importante a desenvolver nesse sentido.

Em primeiro lugar, porque o Magistrado do Ministério Público Coordenador integra o Conselho Consultivo da Comarca, órgão com funções consultivas, com uma representatividade reforçada de vários elementos que integram a Comarca e o judiciário, bem como a sociedade civil.

Têm ali assento representantes dos juizes, dos Magistrados do Ministério Público e dos oficiais de justiça, eleitos pelos seus pares, e tem a presença de um representante da Ordem dos Advogados, e um representante da Câmara dos Solicitadores, com escritório na Comarca, dois representantes dos municípios que integram a Comarca e representantes dos utentes dos serviços de justiça.

Será este órgão, uma janela para a sociedade civil e um espaço de excelência para a participação de associações, fundações, instituições de solidariedade social, ou outras, ligadas a atividades que se desenvolvem na Comarca.

Disso são exemplos os representantes das Universidades ou Institutos Politécnicos que nas várias Comarcas integram os Conselhos Consultivos, para além de representantes das autarquias. Reúne, pelo menos trimestralmente, e pode ser convocado extraordinariamente pelo Juiz Presidente ou por um terço dos seus membros.

Nos termos do artigo 110.º da LOSJ, emite parecer sobre o plano anual e relatório de atividades, sobre os regulamentos internos do Tribunal e questões de índole administrativa ou de funcionamento da Comarca.

Compete ainda a este órgão de gestão pronunciar-se sobre a utilização e manutenção de equipamentos, faltas de resposta a questões colocadas pelos cidadãos utentes da justiça, reclamações e queixas recebidas do público em geral sobre a organização e funcionamento do Tribunal.

A comunidade a quem se dirige a atividade jurisdicional e a administração da justiça pode transmitir ao Conselho Consultivo as suas questões e sugestões que o Coordenador de Comarca elencará e levará posteriormente às referidas reuniões anuais.

Em segundo lugar, mediante a realização de contactos com as entidades comunitárias – associações cívicas, escolas, hospitais, autarquias, etc. – através das quais pode recolher a opinião, descontentamento ou sugestões que as populações transmitam para posterior preparação das referidas reuniões anuais.

Tais reuniões poderiam ter lugar na Procuradoria-Geral da República, com a presença do Procurador/a-Geral da República, Procuradores-Gerais Distritais e Coordenadores de Comarca, e o resultado das mesmas seria publicado nos *sites* do Ministério Público para conhecimento público.

2.4. Relação com a imprensa e os *media*

A relação entre a justiça/tribunais, e a imprensa/*media* tem-se caracterizado pela permanente tensão entre ambas, tensão essa que tem a ver com as suas diferentes finalidades geradoras por vezes de conflito.

O fim último da imprensa é informar de forma crítica, nomeadamente, no âmbito de matérias relacionadas da Justiça. Por sua vez, a Justiça tem por objetivo garantir a cada cidadão a presunção de inocência e o direito a um processo justo.

Esta tensão gera um paradoxo para os cidadãos num Estado de Direito pois que se, por um lado, o direito a uma informação livre e crítica é uma das condições de um regime democrático, por outro, o seu exercício pode comprometer um certo número de direitos fundamentais desses mesmos cidadãos como é a presunção de inocência, o respeito pela vida privada ou o direito a um processo justo.

E nunca se poderá eliminar totalmente tal tensão porque é inteiramente diferente a lógica e finalidades que inspiram *media* e justiça, assim como diferentes são os seus tempos.

Enquanto os *media* trabalham numa lógica de celeridade na divulgação da notícia e do acontecimento, a justiça trabalha de forma mais lenta e ponderada, pois que o seu objetivo não é a rapidez e o interesse do público, mas a equidade.

Por outro lado, os Magistrados, por exemplo, não estão vocacionados para lidar com a comunicação social nem nunca tiveram qualquer formação nesta área. É certo que as audiências são públicas e, necessariamente lidam com o público, mas fazem-no numa esfera profissional específica e, em geral, não gostam de dar entrevistas por crerem que as suas palavras podem ser descontextualizadas e entendem que o seu trabalho está explicado nas decisões que proferem.

Mas a verdade é que a Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 38.º a liberdade de imprensa e os meios de comunicação social como direitos, liberdades e garantias pessoais e como tal devem ser respeitados.

Dando como certo que essa tensão latente se manterá sempre, em virtude das suas diferentes funções, a verdade é que entre ambas – justiça e comunicação social – tem de se verificar um diálogo por forma a garantir um equilíbrio fundamental num Estado de Direito.

Com efeito, a comunicação social constitui também um meio de veicular à comunidade da área da Comarca e à sociedade em geral o que se passa nos tribunais e na área da justiça e como tal, o Ministério Público e a Coordenação de Comarca também pode ter um papel relevante nas seguintes situações:

- Explicação das decisões judiciais para os media;
- Disponibilidade de diretrizes de regulação da relação entre os media e os tribunais;
- Comunicados ou notas de imprensa sobre casos judiciais.

De que modo este escopo se poderá alcançar deverá ser, certamente, alvo de discussão mais alargada e estudada, sendo que deveria haver sempre uma articulação entre a Presidência da Comarca e a hierarquia superior do Ministério Público.

Poder-se-ia equacionar a existência de gabinetes de imprensa ou qualquer designação que se considere mais adequada, mas, em nossa opinião, a notícia, os esclarecimentos, as informações a transmitir, deveriam ter sempre na sua elaboração ou revisão uma equipa mista formada por um jornalista e um Magistrado com conhecimento do processo para melhor e mais correta informação.

2.5. Relação dos Tribunais da Comarca com as outras instituições

A Coordenação de Comarca também poderá funcionar como um polo dinamizador na articulação entre os tribunais e as várias outras instituições que com os mesmos trabalham e que são múltiplas nas diversas áreas – laboral, cível, crime (nas vertentes DIAP's /instrução, julgamento e execução de penas), família e menores, contra-ordenações.

A identificação das questões e problemas mais frequentes que se vão levantando nestas áreas poderá ser verificada através das coordenações setoriais que trabalham no terreno para posteriormente serem elencadas e tratadas com reuniões anuais calendarizadas com as várias instituições com a elaboração de um documento final que identifique as questões levantadas, constrangimentos encontrados e propostas de solução, se possível.

2.6. Elaboração de formulários adequados a divulgar pelos cidadãos – em papel ou por via digital – através dos quais os cidadãos possam exprimir as suas reclamações ou as respostas a questionários de satisfação relativamente aos serviços de justiça prestados pela Comarca.

Os dados recolhidos seriam depois tratados para se poder avaliar do grau de satisfação/não satisfação, confiança/não confiança na justiça.

2.7. Gabinetes de apoio

Para um melhor desenvolvimento desta perspetiva de gestão da Coordenação de Comarca, não tanto virada para o interior – processual, disciplinar, ou gestão de recursos humanos – mas mais virada para o exterior, isto é, para o cidadão, seja ou não utilizador direto do sistema judicial e para a sociedade em geral, e de modo a avaliar e melhorar a qualidade dos serviços prestados, será de todo o interesse que a coordenação disponha da acessória técnica dos gabinetes de apoio.

Estes gabinetes de apoio estão legalmente previstos no artigo 35.º da LOSJ no qual se determina que:

Cada Comarca, ou conjunto de Comarcas, pode ser dotada de gabinetes de apoio destinados a prestar acessoria e consultadoria técnica aos presidentes dos tribunais e aos Magistrados do Ministério Público, na dependência do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República, respectivamente, nos termos a definir por decreto-lei.

Por sua vez, o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, que Regulamenta a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário) e estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais, define assim a composição dos gabinetes de apoio:

1- Os gabinetes de apoio aos Magistrados judiciais e Magistrados do Ministério Público são compostos por especialistas com formação académica de nível não inferior a licenciatura e experiência profissional adequada nas seguintes áreas:

- a) Ciências jurídicas;*
- b) Economia;*
- c) Gestão;*
- d) Contabilidade e finanças;*
- e) Outras consideradas relevantes por deliberação do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República.*

2- A composição de cada gabinete, no âmbito da Comarca, é definida pelo Conselho Superior da Magistratura e pela Procuradoria-Geral da República, ouvidos o presidente do tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, respetivamente. (...)

A acessoria destes gabinetes de apoio pode constitui uma importante mais-valia na recolha e tratamento de dados que permitam avaliar o grau de satisfação dos destinatários da Justiça e do sistema judicial, auxiliando o Magistrado do Ministério Público coordenador também na sua tarefa de gestão.

3. Conclusões

A LOSJ vem introduzir na Organização Judiciária portuguesa o conceito de gestão dos tribunais e de gestão processual, criando um modelo de gestão de Comarca tripartido – Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário.

O artigo 101.º da LOSJ, atribui ao Magistrado do Ministério Público Coordenador um vasto leque de competências próprias, entre as quais destacamos a de *Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação (al. o) do n.º 1).*

Através do presente trabalho interpretar o papel e a competência do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca tendo por base o referido preceito legal, e não tanto numa perspetiva quantitativa de gestão com objetivos de quantificação e redução da carga processual, diminuição do tempo da decisão ou gestão de recursos humanos, mas antes uma perspetiva qualitativa, mais virada para a comunidade, no sentido de, enquanto elemento integrante de uma magistratura ativa e de influência social, dar o seu contributo para a melhoria da imagem que os destinatários do sistema judiciário – os cidadãos e a sociedade em geral – têm do mesmo.

Como tal, tentámos abordar matérias ministradas nalguns Módulos do presente Curso de Formação – Organização Judiciária e Confiança na Justiça e Comunicar a Justiça – de uma forma simples e pragmática, e tendo em conta a especificidade do papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca.

Sugerimos ainda algumas práticas, procedimentos ou medidas que a coordenação de Comarca, sempre com respeito pelo princípio da cooperação previsto no artigo 24.º do Regulamento da LOSJ, pode dinamizar para melhorar a imagem que os cidadãos têm da justiça, aproximando-os dos tribunais e, em última análise, ajudando-os em concreto.

Citando Montesquieu *“Para se fazer grandes coisas não se deve estar acima dos homens mas junto deles”*.

Como tal, que a maior aproximação ao cidadão seja o principal escopo de toda a atividade do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, conforme acima exposto.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■

3. Organização Judiciária, confiança do cidadão na Justiça, Ética no exercício das Magistraturas, Cidadania e Justiça, prestação de contas

João Eduardo Raposo Rodrigues Celorico Palma



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA

3. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA, CONFIANÇA DO CIDADÃO NA JUSTIÇA, ÉTICA NO EXERCÍCIO DAS MAGISTRATURAS, CIDADANIA E JUSTIÇA, PRESTAÇÃO DE CONTAS

João Eduardo Raposo Rodrigues Celorico Palma*

A CRP e as leis nacionais dotaram o sistema judicial português de um Ministério Público concebido como uma magistratura autónoma e um órgão de Justiça integrado nos tribunais. A União Europeia e o Conselho da Europa têm revelado uma preocupação insistente na definição de um Estatuto para o Ministério Público que garanta a sua isenção, objectividade e independência. O Tribunal Penal Internacional e alguns sistemas judiciários nacionais buscam no Ministério Público português o modelo de configuração.

A intervenção do Ministério Público como o órgão de iniciativa e de promoção do poder judicial é decisiva e fundamental. Na área criminal, como nas outras funções, o Ministério Público, constitucionalmente dotado de autonomia interna e externa, carece dos meios legais, humanos, materiais e de organização adequados.

Em especial na área criminal, só a suficiência desses meios permitirá arquivar o que for de arquivar e remeter para julgamento o que for de acusar depois de investigações sérias e exaustivas. É da independência do poder judicial como um todo que se trata quando se fala da autonomia do Ministério Público.

A organização do Ministério Público no seio da nova orgânica judiciária, preservando a sua autonomia quer externa quer interna¹, reforçando a sua capacidade de resposta às situações com que se deparam diariamente os seus magistrados no exercício de funções, são questões de cidadania, implicam com a estrutura do Estado de Direito Democrático, e respeitam a todos e a cada um de nós enquanto cidadãos.

Historicamente, a par do exercício da acção penal, o Ministério Público português tem vindo a assumir um significativo número de funções para a defesa da legalidade, da igualdade dos cidadãos perante a lei e da concretização dos direitos sociais dos cidadãos. O mérito da intervenção de cariz social do Ministério Público no âmbito do direito do trabalho ou do direito da criança e da família tem vindo a ser reconhecido pelos cidadãos.

Na área do direito do trabalho, onde assume o patrocínio dos trabalhadores, a intervenção do MP é hoje, em conjuntura de crise, mais do que nunca socialmente relevante e imprescindível.

* Procurador da República.

¹ Não cabe no âmbito deste trabalho discutir até que ponto a nova orgânica judiciária limita a autonomia do Ministério Público ou a independência dos Juizes. Seja através dos poderes atribuídos ao Juiz Presidente e ao Magistrado do Ministério Público Coordenador na afectação e distribuição de processos, ou através das regras da mobilidade dos magistrados, inerente a novos conceitos de gestão de recursos humanos nem sempre fáceis de conciliar com princípios constitucionais consagrados, quais sejam o do Juiz natural ou o da inamovibilidade. Temas por si só suficientes para longas dissertações.

Desde logo ao nível da acção de contrato individual de trabalho onde a experiência e o conhecimento, a especialização empírica dos magistrados do Ministério Público, são postas ao serviço dos patrocinados e, assim, da comunidade, conferindo equilíbrio a uma relação contratual naturalmente desigual. Em matéria de acidentes de trabalho só esses conhecimentos e experiência numa matéria tão técnica e específica poderá, quer na fase conciliatória quer na contenciosa, assegurar aos sinistrados uma protecção que permita enfrentar eficazmente os departamentos médicos e de contencioso altamente sofisticados e organizados das seguradoras, às quais os empresários e as empresas endossam, por força de lei, as responsabilidades decorrentes dos acidentes de trabalho. Na área laboral a intervenção equilibrada do Ministério Público, com recurso a mecanismos processuais previstos no Código do Processo de Trabalho, permite obter em sede de conciliação acordos entre trabalhadores e entidades patronais e/ou seguradoras, resolvendo uma larga percentagem de conflitos e evitando a fase contenciosa.

Na área do direito da criança e da família a intervenção do Ministério Público é altamente especializada e valorizada. A sinalização de situações de menores em risco, a promoção e acompanhamento das soluções, em colaboração com os técnicos da área, numa articulação cada vez mais agilizada e reforçada, readquire ainda mais relevância em época de crise. Os problemas das crianças e das famílias, a violência doméstica, não escolhem classes ou estratos e escondem-se muitas vezes onde menos se espera. O Ministério Público tem que estar na primeira linha da defesa do «superior interesse da criança». Mas a crise económica exige o reforço dos mecanismos de detecção e da capacidade de resposta institucional. Se há área nesta magistratura onde a vocação e a sensibilidade dos magistrados, a par da especialização, são fundamentais, esta é, seguramente, uma delas.

A acção do Ministério Público na área da jurisdição administrativa (a alteração em curso ao Estatuto (será desta?) prevê a integração dos magistrados do Ministério Público dos Tribunais Administrativos e Fiscais na estrutura hierárquica tradicional atribuindo poderes hierárquicos aos Procuradores Gerais Distritais²) é decisiva para a defesa do interesse público e da comunidade em áreas como o ambiente e o urbanismo, a defesa da paisagem irremediavelmente alienada, quase sempre a troco de nada que reverta para o interesse público. A preservação da autonomia externa e interna são fundamentais também nesta área em que o Ministério Público, como defensor da legalidade democrática, se debate contra actos da administração central e local que violam legislação e regulamentação nacional e local que delas próprias emanou. A capacidade de resposta e de intervenção desta magistratura de iniciativa e de promoção nessa área não está completamente explorada. Uma intervenção equilibrada, sem fundamentalismos exacerbados, que pondere o interesse público e os valores que a legislação visa proteger, pedagógica, mesmo de diálogo e de aconselhamento, mas também implacável quando tiver que o ser.

Também na área cível a acção do Ministério Público deverá ter papel de relevo desde logo no controlo da legalidade das decisões judiciais por via do recurso. O Ministério Público terá que

² O que não é isento de críticas porquanto a organização actual corresponde à separação entre as jurisdição comum e a jurisdição administrativa. Por outro lado, a solução anunciada permite uma visão e gestão globais dos quadros do Ministério Público e monitorização dos resultados.

se dotar, nesta área, de estruturas que lhe permitam reagir em defesa da legislação nacional e comunitária protectora dos interesses difusos, desde logo dos direitos dos consumidores.

A riqueza e diversidade das áreas de intervenção desta magistratura exigem-lhe que se reorganize internamente. A especialização dos magistrados, aposta da nova organização judiciária, a formação específica como condição de acesso e de permanência no cargo, a formação contínua, a criação ao nível da Procuradoria-geral da República (PGR) de estruturas e mecanismos de coordenação para as várias áreas de actuação, são áreas em que se deverá investir.

O Ministério Público, pelas suas múltiplas e multifacetadas funções, opera como elo de ligação, como plataforma com funções de intermediação, entre o sistema judiciário e a sociedade e o cidadão enquanto destinatário e interveniente na realização da justiça.

Num contexto de reorganização judiciária a organização do Ministério Público nas novas Comarcas deverá ter em conta essa realidade. Numa conjuntura de recursos humanos escassos deverão ainda assim organizar-se, com carácter regular e periódico, ao nível dos vários municípios da Comarca, serviços de atendimento que prestem esclarecimentos e encaminhem o cidadão.

É necessário que no âmbito da actual reorganização judiciária se consolide essa vertente e garanta essa proximidade, através da organização de serviços de atendimento ao público que compensem a grande extensão das novas Comarcas e as dificuldades de mobilidade dos cidadãos.

O Ministério Público tem que estar, por força de todas as funções que exerce, mais perto dos cidadãos.

É uma necessidade que contribuirá para reforçar o direito constitucionalmente consagrado de acesso ao direito e aos tribunais.

Os actuais Regulamentos de Comarca – publicados na página do Ministério Público na internet –, mais um instrumento importante na reorganização judiciária em curso, estabelecem a organização e funcionamento do atendimento ao público nas várias Comarcas do país.

Infelizmente, razões de escassez de recursos humanos, quer de magistrados quer de funcionários, e dificuldades de deslocação no espaço geográfico das Comarcas, nem sempre permitem que esses serviços funcionem como seria desejável.

Ciente dessa necessidade, e das potencialidades dos meios de comunicação à distância, em boa hora a Procuradora-geral da República, decidiu, em despacho³ recentíssimo, datado de 12.9.2017, constituir um «GRUPO DE TRABALHO PARA ANÁLISE FUNCIONAL NO ÂMBITO DO PROJETO “ATENDIMENTO ELETRÓNICO AO CIDADÃO (AEC)».

³ Despacho que pela sua actualidade e interesse se junta, na íntegra, como anexo n.º 1.

Pode ler-se no despacho que «Ao Ministério Público estão constitucional e legalmente atribuídas especiais competências na promoção do acesso ao direito pelos cidadãos e da igualdade do cidadão perante a lei».

«A necessidade da promoção e defesa dos direitos daqueles que não possuem condições legais ou de facto para recorrerem, por si próprios, aos tribunais ou da protecção de determinados valores jurídicos fundamentais da sociedade levaram à atribuição ao Ministério Público de poderes de iniciativa no âmbito das diversas jurisdições».

A actuação do magistrado do Ministério Público deve reflectir uma visão informada e crítica das diversas questões sociais, económicas e culturais, com as quais se depara diariamente, como condição para poder auxiliar, aconselhar, encaminhar, representar o cidadão no exercício efectivo dos seus direitos, concretizando uma das suas mais relevantes e fundamentais funções.

A imagem que muitos cidadãos têm da Justiça portuguesa, e a que resulta de dados estatísticos, é a de uma Justiça em crise, morosa, ineficaz, pouco acessível aos cidadãos, burocratizada, com excessivos actos e formalismos que permitam arrastar processos, pouco compreensível e por vezes, aqui ou ali, em certas épocas, comprometida com o poder político ou por ele pressionada.

Apesar da evolução favorável dos dados estatísticos disponíveis, com diminuição das pendências, evidenciar os méritos da reorganização judiciária, a imagem da Justiça contínua em baixa.

A cedência do primado da lei e dos direitos, designadamente dos mais desprotegidos, imposto pelo poder económico-financeiro, agrava a descredibilização da Justiça e a desconfiança do cidadão, cumprindo ao Ministério Público, no exercício da sua função constitucional, contrariar tais fenómenos, em nome do desenvolvimento social e do respeito pelas legítimas expectativas do cidadão.

A imagem negativa resulta da deficiente actuação da máquina judiciária, mas também do discurso oficial deslegitimador, do aproveitamento mediático de certos processos – criando nos cidadãos expectativas que, por vezes, não se reflectem nos resultados finais –, da manipulação da opinião pública promovida pelo sensacionalismo e irresponsabilidade resultante de guerras mediáticas que desprestigiam a Justiça, também da própria comunicação social, muitas vezes aliada a poderes e interesses obscuros, de certos e habituais “opinion makers”, muitas vezes mal preparados outras vezes cúmplices de interesses alheios, e ainda da intervenção mediática desorganizada, por vezes demasiado frequente e precipitada dos mais altos responsáveis das magistraturas e da advocacia, como ocorreu em épocas recentes.

Para alterar este estado de coisas e devolver ao cidadão uma diferente imagem da Justiça, importa:

- Apostar numa cultura de organização, de rigor, de exigência, de qualidade, de competência, não de conflito ou de concorrência;
- Desburocratizar, simplificar procedimentos, descodificar a linguagem jurídica e torná-la simples e compreensível ao cidadão;
- Manter uma actuação empenhada, profissional e competente dos agentes da Justiça, com respeito escrupuloso e irrepreensível pelas regras processuais, éticas e deontológicas dos respectivos estatutos, designadamente as da independência e imparcialidade por parte dos Juízes, legalidade e objectividade por parte do Ministério Público, de independência e responsabilidade por parte dos Advogados, ao que acresce o dever de reserva por parte de todos, com o único objectivo de prosseguir o interesse público, de servir a comunidade, destinatária da Justiça;
- A relação da Justiça com a comunicação social, designadamente a intervenção mediática dos máximos responsáveis da Justiça, deverá ser mais planeada, organizada, profissional, institucionalizada, esclarecedora e transparente, sem prejuízo do dever de reserva, nunca improvisada;
- Reforçar a independência do poder judicial e a autonomia do Ministério Público face ao poder político, reforçando as suas garantias estatutárias;
- Os magistrados, através das associações de que fazem parte, devem intervir na defesa das normas estatutárias e remuneratórias que reforcem a sua efectiva autonomia e independência, respondendo o equilíbrio entre direitos e deveres do respectivo Estatuto;
- Criar aliciantes ao nível remuneratório e de carreira, que torne o ingresso nas magistraturas mais atractivo para os melhores e mais capazes, comparativamente com outras profissões judiciárias, hoje em dia mais cativantes e compensatórias.

A crise da Justiça não deixa de ser o reflexo da crise generalizada que afecta a sociedade portuguesa, com problemas estruturais, não enfrentados em devido tempo, embora tenham sido adoptadas “medidas avulsas”, algumas vezes como mera reacção a situações casuísticas com relevância mediática.

No que concerne em particular ao Ministério Público, não obstante haver razões objectivas para algum desânimo, decorrente de vários factores (redução de salários, comparativamente baixos com os rendimentos de outros profissionais do foro, em especial com os dos Advogados), falta de condições de trabalho, falta de meios, de recursos humanos, poucas perspectivas de evolução na carreira, cabe-nos reverter a imagem da Justiça, em particular a imagem do Ministério Público.

Nesta magistratura, daremos o nosso contributo para a superação da crise e a conquista dos desejáveis níveis de confiança da comunidade e dos cidadãos, se desempenharmos, de forma rigorosa, empenhada, exigente, isenta, responsável, com sentido de «serviço público», as funções e atribuições que, processualmente, a lei nos confere. Só assim se poderá dar um combate sem tréguas aos interesses ilegítimos instalados, seja de que natureza forem, e continuar o trabalho, já encetado, de diminuição das margens e sentimentos de impunidade que durante décadas caracterizaram o nosso sistema e tão perniciosos têm sido para a degradação da confiança dos cidadãos na Justiça.

No Ministério Público, potenciando também os méritos da nova organização judiciária, deveremos fazer um esforço para organizar, planificar, simplificar, cooperar e estabelecer formas eficazes para melhorar a qualidade e a celeridade.

Importa institucionalizar e encontrar as melhores formas de cooperação e coordenação entre diversos departamentos do Ministério Público, permitindo a existência de “pontos de confluência” entre as várias jurisdições, designadamente nas áreas administrativa, criminal e de responsabilização financeira.

Insistir-se e investir-se na especialização⁴ como resposta a novas formas de criminalidade e de fenómenos sociais, criando procuradorias multidisciplinares, potenciando a eficácia e a eficiência da sua prestação.

A escassez de recursos disponíveis implica necessariamente uma afectação e gestão racional de quadros assente em critérios objectivos e racionais, em dados mensuráveis e fidedignos.

Respeitando-se sempre a autonomia de todos e cada um dos magistrados.

A hierarquia, nomeadamente ao nível das novas comarcas, em particular o Magistrado do Ministério Público Coordenador, deve ser liderante e co-responsável, disponível, atenta, mobilizadora, definindo tanto quanto possível consensualmente os objectivos e monitorizando os resultados⁵.

Porque o protagonista da cena judiciária deve ser o cidadão, sem a intervenção e colaboração do qual a realização da Justiça não será possível, o exercício funcional do Ministério Público deve dirigir-se à realização da Justiça e tutela dos seus direitos.

⁴ Grande aposta da actual Lei da Organização do Sistema Judiciário, Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, em parte para já comprometida pela falta de meios humanos e carências na formação contínua ou permanente.

⁵ O art.º 90.º da Lei da Organização do sistema judiciário, Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, sob a epígrafe «Objectivos estratégicos e monitorização», prevê a concertação entre os órgãos superiores das duas magistraturas e o Ministério da Justiça, tendo em vista fixar objectivos estratégicos para o triénio, com monitorização através de reuniões trimestrais. Nos termos do art.º 91.º do mesmo diploma, o juiz presidente da comarca e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, articulam propostas para os objectivos processuais das respectivas comarcas para o ano subsequente, a apresentar até ao dia 30 de Junho de cada ano.

A par da componente técnica dos magistrados é necessário valorizar e considerar a vertente ética e deontológica:

- A capacidade de decisão; a coragem para decidir;
- A independência;
- A capacidade de resistência a ambientes hostis – valores testados numa postura de abertura à sociedade e não de isolamento;
- O relacionamento com os outros intervenientes na vida judiciária e com o cidadão.

A independência como algo que tem que ser cultivado interiormente, que não pode depender apenas da regulação externa por via dos estatutos, mas fundar-se na atitude interior, individual, permanente, de cada um de nós.

Cientes disso, as associações representativas dos magistrados portugueses deram passos decisivos em termos de auto regulação, tendo como fontes inspiradoras documentos internacionais da Organização das Nações Unidas, do Gabinete do Procurador para o Tribunal Penal Internacional, do Conselho da Europa (com as múltiplas recomendações, pareceres e relatórios emitidos pelos seus diversos órgãos), da IAP – International Association of Prosecutors – ou da MEDEL – Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades.

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses através da aprovação do COMPROMISSO ÉTICO DOS JUIZES PORTUGUESES, em 2009.

O Sindicato dos Magistrados do Ministério Público suscitando o debate interno e propondo, em 2015, a «CARTA DE CONDUTA» dos magistrados do Ministério Público Português.

Como salienta o Professor Pedro Barbas Homem, no prefácio aos Cadernos do Centro de Estudos Judiciários, com o título «Ética e Deontologia Judiciária» – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta, 2014, *«...verificam-se hoje em dia novas ameaças à independência dos tribunais e elas resultam de factores muito diversos e frequentemente provêm daquelas forças que foram no passado os mais favoráveis aliados da consciência do juiz: a comunidade jurídica e a opinião pública. A pressão dos meios de comunicação social e, hoje em dia, também da Internet, são evidentes. Os problemas contemporâneos resultantes da utilização do facebook, blogues e da intervenção do magistrado na Internet demonstram a necessidade permanente de actualização dos standards éticos. Também frequentemente são os próprios magistrados os seus principais inimigos, porque a conduta reprovável de um se repercute em todos. O comentário que alguns magistrados fazem em público de decisões judiciais; a pressão que certas associações podem exercer no processo decisório; a admissibilidade da pertença a associações secretas é outro dos factores que ameaça a consciência do juiz. Mas os juizes têm guardiões e em primeiro lugar estes situam-se internamente no sistema... A formação para a independência e a imparcialidade; as garantias institucionais internas aos conselhos, nomeadamente o pluralismo dos seus membros; as*

garantias procedimentais dos próprios magistrados são contrapesos institucionais importantes para continuarmos a associar estes temas: consciência, prova, convicção e fundamentação».

A «CARTA DE CONDUTA» dos magistrados do Ministério Público português reafirma princípios inerentes à condição de magistrado. Mas que nunca é de mais sublinhar e repetir, por forma a facilitar a sua interiorização, face até a novas questões da actualidade decorrentes da participação de magistrados nas redes sociais, que conferem a este problema novas dimensões, ainda insuficientemente trabalhadas mesmo a nível disciplinar.

São eles a:

– **Independência** («os magistrados do Ministério Público exercem as suas funções de acordo com a lei e a sua convicção, imunes a quaisquer influências ou ingerências, pressões ou interferências, directas ou indirectas, dos poderes legislativo ou executivo ou de qualquer outra fonte externa; ... agem autonomamente em relação a outros órgãos ou instituições e repudiam e rejeitam qualquer intervenção ou tentativa de intervenção de qualquer natureza que pretenda interferir ilegitimamente na sua actuação; ...se forem objecto de qualquer actuação susceptível de pôr em causa a sua independência no exercício de funções, reportam-na superiormente; ...respeitam a separação de poderes do Estado e reconhecem que a autonomia que lhes é conferida para o exercício das suas funções não é um privilégio seu, mas sim uma garantia dos cidadãos para a realização de valores constitucionais e a salvaguarda de direitos fundamentais; ...abstêm-se de qualquer actividade susceptível de afectar negativamente o seu desempenho de funções ou a confiança dos cidadãos na independência e na integridade do Ministério Público»);

– **Imparcialidade e Isenção:** «Os magistrados do Ministério Público, no exercício das suas funções, actuam e decidem sempre com razões objectivas e jurídicas, sem discricionariedade, imunes aos seus interesses ou de quaisquer terceiros por si não representados; ...não favorecem nem discriminam ninguém, nomeadamente em razão da nacionalidade, sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade, orientação sexual ou por impressão subjectiva; ...observam sempre as exigências profissionais mais elevadas, abstendo-se de intervir, enquanto tais, nos processos onde eles próprios, as suas famílias, amigos ou pessoas a quem se achem ligados tenham um interesse, ou uma ligação pessoal, privada ou financeira; ...assumem o dever de cuidado de modo a acautelar a ocorrência de conflitos de interesses entre os seus deveres funcionais e a sua vida social; ...quando tenham dúvidas sobre factos ou situações que possam por em causa a sua imparcialidade, suscitam o procedimento tendente à remoção desse risco; ...desempenham as suas funções sem receios, temores, preconceitos ou influências; ...adoptam uma conduta, no exercício das suas funções e fora delas, que fomenta a confiança na imparcialidade da Justiça e reduz o risco de situações que poderiam levar à sua recusa; ... não são influenciados pela opinião pública ou pela comunicação social; ...exercem as suas liberdades de expressão e de associação de modo compatível com as suas funções, sem afectar a independência ou a imparcialidade, próprias ou de outrem; ...pautam a sua participação em blogues e redes sociais pela observância de especial dever de cuidado que

permita acautelar que o exercício da sua liberdade de expressão ou a revelação de dados pessoais ou de factos relativos à sua vida privada ou profissional não os condiciona ou constanja ou venha, no futuro, a condicionar ou constanger, no exercício das suas funções»;

– **Objectividade:** «os magistrados do Ministério Público procuram sempre a descoberta da verdade, em termos processualmente válidos e no respeito pelos princípios do processo equitativo, seja esta favorável ou desfavorável a qualquer dos interessados ou envolvidos no processo, recolhendo ou promovendo a recolha e produção de toda a prova pertinente; ...tomam em consideração todos os factos relevantes para a solução do caso e a produção de uma decisão justa; ...actuam na defesa do interesse público e não na defesa de interesses individuais ou corporativos; ...fiscalizam a correcta observância da lei e dos princípios do processo equitativo e asseguram o respeito pelos direitos e garantias do cidadão»;

– **Integridade:** «os magistrados do Ministério Público orientam-se no seu comportamento profissional, pessoal e social, por um padrão de conduta digno, probo, ponderado e correcto; ...respeitam a lei e abstêm-se de qualquer comportamento desleal ou desonesto; ...asseguram que a sua conduta e a sua participação em eventos públicos não sejam susceptíveis de deteriorar a confiança dos cidadãos em si ou na imagem da Justiça; ...não aceitam, directa ou indirectamente, prendas, vantagens, benefícios ou recompensas de qualquer natureza que possam ser razoavelmente percebidas como condicionando a sua actuação funcional independente, isenta e imparcial»;

– **Competência:** «os magistrados do Ministério Público adoptam uma atitude empenhada, rigorosa e responsável no desempenho das suas funções, tratando cada caso de acordo com as suas particularidades e em tempo útil; ...desenvolvem as suas competências profissionais e aperfeiçoam a sua formação observando os mais elevados padrões para prestar aos cidadãos e à sociedade uma resposta de qualidade na administração da justiça, nomeadamente na promoção e protecção dos direitos humanos e dos valores constitucionais;...colaboram activamente na sua formação e comprometem-se a contribuir com os seus conhecimentos e saberes para a promoção do Direito e da Justiça; ...adaptam-se a novas situações, nomeadamente a novas tecnologias de trabalho e em equipas multidisciplinares ou especializadas»;

– **Diligência:** os magistrados do Ministério Público exercem as funções com respeito pela Constituição, pelas leis, pela jurisprudência obrigatória, pelas ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos; ...zelam para que os processos que lhes são afectos sejam decididos em prazo razoável, quando não o forem celeremente, abstendo-se e recusando a prática de actos dilatatórios; ...adoptam, de modo eficaz e transparente, os métodos e as medidas gestionárias e processuais mais adequadas à optimização da qualidade do seu trabalho, corrigindo aquelas que se mostrem inadequadas; ...reportam hierarquicamente as insuficiências em recursos materiais e humanos com implicações negativas sérias no funcionamento do serviço de justiça»;

– **Cooperação:** «os magistrados do Ministério Público reconhecem a cooperação mútua como essencial para a eficácia da acção internacional e nacional, quer no interior de um tribunal ou departamento, quer entre diferentes tribunais ou departamentos, e atendem os pedidos de auxílio, nacionais ou internacionais, com a mesma diligência que têm na sua actividade diária; ...cooperam plenamente, nos termos da lei, com as demais entidades, nacionais e estrangeiras, prestando a assistência devida para assegurar a realização da justiça e a efectividade dos processos, nomeadamente penais»;

– **Reserva e Informação:** «os magistrados do Ministério Público guardam reserva, quer em público, quer em privado, abstando-se de declarações ou comentários sobre processos; quando tal lhes seja excepcionalmente permitido, manifestam a sua opinião de forma comedida e ponderada, sem ter ou criar no cidadão a impressão de uma ideia preconcebida sobre o caso; ...não revelam informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo; ...para a concretização do direito à informação, prestam, nos termos da lei e de acordo com as regras internas estabelecidas, a informação objectiva adequada, respeitando a igualdade dos destinatários e a transparência dos procedimentos; ...na transmissão de informações objectivas à comunicação social, não procuram o protagonismo, respeitam valores e direitos fundamentais, entre eles, a presunção de inocência, o direito à informação e a liberdade de imprensa, o direito à vida privada, o direito a um processo equitativo e os direitos de defesa, bem como o segredo de justiça»;

– **Cortesia:** «os magistrados do Ministério Público tratam com respeito todos os cidadãos com quem contactam no exercício das suas funções, designadamente testemunhas, partes, outros intervenientes processuais e utentes dos serviços de justiça, bem como magistrados e demais profissionais do foro; ...na organização do trabalho, estão atentos às dificuldades e necessidades de todos os envolvidos no caso, que devem procurar satisfazer com adequação e razoabilidade; ...agendam e velam para que os actos processuais decorram nos tempos previstos e prestam atempadamente as explicações que forem devidas quando, no desrespeito por eles, possam decorrer inconvenientes imprevisíveis para os intervenientes; ...prestam, nos limites do consentido pela lei, as explicações e esclarecimentos, pertinentes e oportunos, que lhes sejam solicitados; ... têm tolerância e atenção pelas críticas relativas às suas decisões e comportamentos profissionais».

Como já referimos acima, adquire particular relevância e actualidade a intervenção dos magistrados nas redes sociais. A possibilidade de difusão imediata, incontável, por um universo indefinido de pessoas, de qualquer ideia, reflexão ou comentário que se inscreva em qualquer despacho no âmbito do processo, ou fora dele, exige por parte de todos e de cada um de nós a interiorização de especiais deveres inerentes à condição de magistrado.

Há que ter a noção que qualquer intervenção desse tipo, qualquer palavra menos própria que se escreva ou que se profira, por mais inócua que possa parecer, é susceptível de ser difundida e pode adquirir foros de enorme gravidade. Sobretudo quando susceptível de ser facilmente descontextualizada e manipulada, além das que são por si só objectivamente graves e que se repetem com indesejável frequência. As consequências, essas recaem não só sobre o próprio

mas sobre os magistrados em geral, sobre os tribunais, afectando irremediavelmente a imagem da Justiça perante o cidadão e a confiança destes.

O grave é que há no mundo judiciário, nas magistraturas em particular, quem não tenha essa noção.

A questão envolve várias vertentes e não é fácil encontrar o desejável equilíbrio entre direitos e deveres. Desde logo porque estão em causa restrições ao direito fundamental à liberdade de expressão, impostas em função do exercício de uma profissão e da pertença a um corpo profissional com estatuto e responsabilidades específicas.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) prescreve, no artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, sob a epígrafe “liberdade de expressão e de informação” que:

- «1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.
2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura».

Esta norma do artigo 37.º, n.º 1 tem uma dimensão de que falaremos mais adiante: o direito à informação, que impõe à Justiça o dever de informar o cidadão e a comunidade sobre a actividade dos tribunais, salvaguardadas as restrições decorrentes do segredo de justiça ou de outras que imponham a confidencialidade tal como a reserva da vida privada.

Também a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CE 1950), tem inscrito no seu artigo 10.º que:

- “1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras...;
2. O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, **ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial**”.

Também as Nações Unidas convencionaram, em 1966, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

Art.º 19.º

1. Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões.
2. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha.
3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias:
 - a) Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem;
 - b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moralidade públicas”.

Convenções internacionais mais restritivas que o art.º 37.º da CRP mas que fazem parte integrante do direito português, nos termos do art.º 8.º da CRP:

N.º 1: «As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português»;

N.º 2: «As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português»;

N.º 3: «As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos».

Repare-se que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem prevê restrições à liberdade de expressão quando constituam providências necessárias **«para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial»**.

E essas restrições existem e estão consagradas nos estatutos das magistraturas, através do instituto do dever de reserva. No Estatuto do Ministério Público (EMP) o art.º 84.º estabelece que:

«1 – Os magistrados do Ministério Público não podem fazer declarações ou comentários sobre processos, salvo, quando superiormente autorizados, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo».

2 – «Não são abrangidas pelo dever de reserva as informações que, em matéria não coberta pelo segredo de justiça ou pelo sigilo profissional, visem a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o do acesso à informação».

O artigo 12.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) tem conteúdo idêntico.

Especificamente quanto ao exercício do direito de expressão dos magistrados em âmbito extra processual, também os vários países e organizações internacionais têm regulado a matéria.

Os Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura, adotados no 7.º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Milão, Agosto e Setembro de 1985, e assumidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas nas Resoluções 40/32, de 29 de Novembro de 1985 e 40/146, de 13 de Dezembro de 1985, estabelecem, no que toca à liberdade de expressão e associação que: “8. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os magistrados gozam, como os outros cidadãos, da liberdade de expressão de crença, de associação e de reunião; no entanto, no exercício destes direitos, devem conduzir-se sempre de maneira a preservar a dignidade do seu cargo e a imparcialidade e a independência da magistratura.”

Os Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público, adotados pelo 8.º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana de 27 de Agosto a 7 de Setembro de 1990, integram a matéria da liberdade de expressão dos magistrados, numa disposição com a seguinte formulação: “8. Os magistrados do Ministério Público têm, como os restantes cidadãos, liberdade de expressão, de crença, de associação e de reunião. Têm, nomeadamente, o direito de tomar parte em debates públicos sobre a lei, a administração da justiça e a promoção da protecção dos direitos do homem. Podem aderir a organizações locais, nacionais ou internacionais e participar nas suas reuniões, ou criar tais organizações, sem serem prejudicados no plano profissional pelo exercício das actividades legais que exerçam no quadro de uma organização legal, ou por pertencerem a uma tal organização. No exercício desses direitos, os magistrados do Ministério Público devem sempre respeitar a lei, a deontologia profissional e as normas reconhecidas na sua profissão”.

Mais recentemente, os Princípios de Bangalore sobre a Conduta Judicial, aprovados em Março de 2007 em Viena, no seio do grupo intergovernamental de peritos das Nações Unidas para o reforço da integridade Judicial, retomam a temática da liberdade de expressão nos precisos termos dos Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura.

A confiança dos cidadãos na Justiça e a credibilidade do sistema será tanto mais forte quanto maior for a convicção que os magistrados cumprem as suas missões de acordo com padrões elevados de isenção, imparcialidade, exigência e responsabilidade.

Comportamentos como criticar aberta e publicamente decisões de outros Juizes ou Magistrados do Ministério Público, é coisa que põe em causa as mais elementares regras éticas e deontológicas. Desautorizam-se os tribunais e confundem-se os cidadãos, em nome dos quais a Justiça é exercida e que legitimam o poder judicial.

O mesmo se diga de comentários sobre decisões judiciais ou do Ministério Público em processos que envolvem agentes políticos, com críticas que denotam perspectivas ou tomada de posições políticas contrárias aos deveres de isenção e de imparcialidade.

Em sede de apreciação disciplinar, em Portugal, estas questões estão insuficientemente trabalhadas.

O Conselho Superior do Ministério Público aprovou, em 15.10.2013, uma Deliberação com o seguinte teor:

“O artigo 84.º do Estatuto do Ministério Público consagra, para os magistrados do Ministério Público, um dever de reserva que os impede de fazerem declarações ou comentários sobre processos, salvo, quando superiormente autorizados, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo. Tal restrição à liberdade de expressão decorre da necessidade de proteger a independência dos órgãos de Justiça e a sua credibilidade perante a comunidade bem como a isenção e imagem do magistrado. Assim, reconhecendo-se o valor primordial da liberdade de expressão, apela-se aos Senhores magistrados que nas informações que concedam, nas opiniões que emitam ou nos comentários que teçam, salvo em apreciações de carácter meramente doutrinário, usem da maior contenção, evitando pronunciar-se sobre processos pendentes ou findos, estejam ou não em segredo de justiça. Muito em especial quando se trate de processos com que tiverem contacto em razão das suas funções e a pronúncia possa ser veiculada, por qualquer meio, para a praça pública. Particular contenção deverá ser utilizada aquando da participação, por parte dos Senhores magistrados, em debates ou troca de opiniões em redes sociais, ou na publicação de artigos em *blogs* e páginas de internet, atendendo ao imediatismo, à informalidade, à facilidade de difusão e à fácil descontextualização dos conteúdos que caracterizam tais veículos.”

O Plenário do Conselho Superior da Magistratura aprovava já, em 11 de Março de 2008, uma Deliberação com o seguinte teor:

“ ... II – Os valores protegidos e o fundamento do dever de reserva, para além das áreas de reserva ou segredo acauteladas pela Lei, são a protecção da imparcialidade, da independência, da dignidade institucional dos tribunais, bem como da confiança dos cidadãos na justiça, e do respeito pelos direitos fundamentais, em conjugação com a liberdade de expressão;

III – Salvaguardados os segredos de justiça, profissional e de Estado bem como a reserva de vida privada, os juízes podem dar todas as informações sobre as decisões e seus fundamentos;

IV – O dever de reserva abrange, na sua essência, as declarações ou comentários (positivos ou negativos), feitos por juízes, que envolvam apreciações valorativas sobre processos que têm a seu cargo;

V – Todos os juízes, mesmo que não sejam os titulares dos processos, podem ser agentes da violação do dever de reserva;

VI – O dever de reserva tem como objecto todos os processos pendentes e aqueles que embora já decididos de forma definitiva, versem sobre factos ou situações de irrecusável actualidade;

VII – Não estão abrangidos no dever de reserva nem a apreciação de decisões decorrente do exercício de funções docentes ou de investigação de natureza jurídica, nem os comentários de natureza científica, estes depois do trânsito da decisão comentada”.

No contraponto à liberdade de expressão e ao direito de prestar informação, estritamente relacionado com a confiança na justiça, situa-se o dever de informar.

O dever de informar decorre do dever de prestar contas, de «*accountability*» do poder judicial, do sistema de Justiça, face ao cidadão e à comunidade⁶. Esta noção de «*accountability*», é a única que coexiste pacificamente com a independência do poder judicial. Prestar contas ao poder político, ainda que este o pretenda, de forma mais ou menos directa, não é sustentável. Essa relação deve existir perante o cidadão e a comunidade, numa relação que tem a comunicação social necessariamente como interface.

Não estão aqui em questão outras noções de «*accountability*», doutra dimensão, tais como a prestação de contas ao nível do processo, seja por via do recurso para os Juízes ou da intervenção hierárquica ou do Juiz de instrução para o Ministério Público, para citar as mais relevantes, ou da via disciplinar e em processo inspectivo e de classificação, estas comuns às duas magistraturas.

A Justiça, tal como os outros poderes, precisa ser escrutinada. É fundamental em democracia e ao funcionamento do Estado de Direito Democrático, que o sistema de Justiça, seja através de meios próprios seja através da comunicação social, possa informar os cidadãos do que se passa na Justiça e do desempenho desta, de modo a que estes possam escrutinar o modo como funciona o sistema judiciário.

O cidadão tem **direito a uma decisão em prazo razoável**. O art.º 20.º, n.º 2, da CRP estabelece que «*Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo*». Princípio também assumido em convenções e instrumentos internacionais que vinculam o Estado português, tais como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

É certo que a este direito do cidadão à decisão em prazo razoável não corresponde um ónus que recaia apenas sobre os magistrados e os tribunais. É uma responsabilidade que caberá em primeira linha aos poderes legislativo e executivo através da criação das condições necessárias. Seja através do mais importante e decisivo instrumento de trabalho dos magistrados, os diplomas legais, seja de meios humanos suficientes e bem preparados, ou de condições materiais.

O mesmo preceito constitucional, sob a epígrafe «Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva», estabelece, no n.º 5, que «*Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e*

⁶ O sistema de Justiça deverá comunicar através dos meios próprios os resultados da actividade judiciária, prestação de contas que a Lei 62/2013 estabeleceu com a obrigação de definição de objectivos e de monitorização (art.ºs 90.º e 91.º), e com a publicação de relatórios nos sítios do CSMP e da PGR na internet.

prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos».

Todos temos noção que essas não são propriamente as características que melhor definem o legislador nacional.

No que às magistraturas respeita, devemos reconhecer que nunca desenvolveram uma cultura de prestação de contas. Dominou sempre uma atitude de sobrançeria, como se funcionássemos em sistema fechado, intocável, distante do cidadão, quase sempre mal justificado na independência dos tribunais e escudados em figuras como o segredo de justiça.

Em Democracia essa atitude não é sustentável.

A comunicação social é historicamente entendida como o quarto poder, a par do legislativo, do executivo e do judicial.

Nas palavras de Umberto Eco ("Cinco Escritos Morais", página 41), a função deste poder consiste em controlar e criticar os outros três poderes tradicionais: o legislativo, o executivo e o judicial.

Numa forma de organização estadual democrática, um sistema de «Checks and balances», de freios e contrapesos, ágil, que funcione, é fundamental à consolidação do regime. O exercício desse poder informal faz-se, sobretudo, através da informação ao cidadão e da formação da opinião pública, e mediante a vigilância sobre a actuação dos agentes dos poderes do Estado, magistraturas incluídas.

Na conferência proferida no âmbito do plano de estudos deste curso, modulo 6, subordinado ao tema «Comunicar a Justiça», a Professora Felisbela Lopes, docente no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, falou-nos daquilo que designou como «**responsabilidade social de prestação de contas no espaço público**». Defendeu, e não podíamos estar mais de acordo, que essa não é uma mera possibilidade mas uma obrigação. Temos a obrigação de comunicar. Não é uma opção nossa. É um dever! Temos que o fazer com competência, com equilíbrio, com moderação, com sentido de oportunidade, com responsabilidade. Mas não pudemos demitir-nos dele.

Curioso que no âmbito de uma reorganização judiciária tão profunda como a que decorre da Lei da Organização do Sistema Judiciário vigente^{7, 8}, nada se estabeleça relativamente à criação de formas ou meios institucionais de comunicação⁹. Nem tão pouco se endosse aos Conselhos Superiores ou à PGR essa responsabilidade, a não ser através dos mencionados relatórios de actividade, o que nos parece pouco.

⁷ Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

⁸ Nem no respectivo regulamento, D/L n.º 49/2014, de 27 de Março.

⁹ Fossem gabinetes de comunicação (se não em todas pelo menos nas comarcas onde tal se justifica), conferências de imprensa ou meros comunicados, sempre que o interesse público o justificasse.

É um facto que quer o Conselho Superior da Magistratura e o Supremo Tribunal de Justiça, quer a PGR deram passos importantes neste campo. Mas os respectivos gabinetes de imprensa estão ainda longe de devidamente estruturados e organizados, por via das dificuldades financeiras com que se debatem¹⁰, mas não só.

No seio do Ministério Público, a organização de um gabinete de imprensa com recursos humanos e materiais necessários, que consiga difundir a actividade digna realce das várias Comarcas, em coordenação com os Procuradores Coordenadores e no respeito pela estrutura hierárquica, é fundamental.

Vivemos na sociedade da informação, caracterizada por formas extremamente rápidas e ágeis de circulação de comunicação através de canais diversificados, com universos incontáveis e indefinidos de utilizadores. A influência do poder da comunicação cresce assustadoramente perante um público que despertou para os temas da Justiça e dos tribunais.

A esse interesse, legítimo, deve responder-se assumindo a obrigação de comunicar. Prestando informação regular, actual, decodificada, a possível face a regras e interesses em presença, da actividade dos tribunais e serviços do Ministério Público.

Evitar-se-iam especulações e interpretações desajustadas e alimentar-se-ia a avidez de notícias dos jornalistas e do cidadão, transmitindo notícias fidedignas. Ocupar-se-ia um espaço que assim é deixado em aberto, ocupado por órgãos de comunicação social e jornalistas na maioria dos casos pouco preparados¹¹. Uns e outros por vezes cúmplices de influências várias, pouco escrupuloso e enfeudado a objectivos contrários ao interesse público. Mais focados em interesses individuais ou de grupo.

É desejável criar um espírito de colaboração responsável entre dois universos, o da Justiça e o da comunicação social, que têm regras próprias, nalguns casos inconciliáveis, mas complementares e ambos imprescindíveis à democracia e ao Estado de Direito Democrático. Privilegiar o relacionamento com o jornalismo sério e responsável, no respeito das regras específicas de cada um, será a atitude mais correcta. O que não faz sentido é permitir que se desenvolva uma espécie de cultura instalada entre as magistraturas e os jornalistas, de distanciamento e de desconfiança, fruto de traumas e preconceitos, que só interessa aos actores dos outros poderes, e que estes alimentam interessadamente.

O que seria da Democracia sem uma imprensa livre?

Em democracia o cidadão tem o direito à informação, a conhecer tudo o que lhe diga directamente respeito ou em que tenha interesse legítimo. O já citado artº 37.º, nº 1 da CRP, sob a epígrafe “liberdade de expressão e de informação” estabelece-o expressamente: «1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela

¹⁰ São as associações representativas das duas magistraturas que acabam por assumir esse papel, fazendo-o numa perspectiva própria e limitada por falta de acesso à informação.

¹¹ Também aqui já se evoluiu relativamente a umas décadas atrás, apesar de tudo.

imagem ou por qualquer outro meio, *bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações*».

Ideias e reflexões que aqui deixamos à consideração de V. Ex^{as}.

Nota: os sublinhados, itálicos e bold são da nossa responsabilidade.

Anexo n.º 1.

DESPACHO

CONSTITUIÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO PARA ANÁLISE FUNCIONAL NO ÂMBITO DO PROJETO “ATENDIMENTO ELETRÓNICO AO CIDADÃO (AEC)”

Ao Ministério Público estão constitucional e legalmente atribuídas especiais competências na promoção do acesso ao direito pelos cidadãos e da igualdade do cidadão perante a lei.

A necessidade da promoção e defesa dos direitos daqueles que não possuem condições legais ou de facto para recorrerem, por si próprios, aos tribunais ou da protecção de determinados valores jurídicos fundamentais da sociedade levaram à atribuição ao Ministério Público de poderes de iniciativa no âmbito das diversas jurisdições.

Entre as áreas mais relevantes de exercício desta magistratura de iniciativa incluem-se, entre outras:

- a) A promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens e dos adultos com limitações na capacidade;
- b) A defesa dos direitos dos trabalhadores;
- c) A defesa do ambiente, do ordenamento do território, da saúde pública, do património cultural, dos direitos difusos dos consumidores.

O exercício destas funções essenciais para a real e concreta efectivação do Estado de Direito exige mecanismos simplificados e acessíveis de contacto permanente com os cidadãos, seja na qualidade de titulares dos direitos seja na de denunciante de situações a exigir intervenção judicial em defesa de terceiros por exemplo de crianças e jovens em perigo ou na promoção do interesse público.

Atualmente, esta ligação cumpre-se essencialmente pelo atendimento ao público, nas Procuradorias da República, assegurado presencialmente por magistrados do Ministério Público e por funcionários, implicando deslocações do cidadão e significativos custos organizacionais. Noutros casos tal ligação efectua-se, também, por carta e correio electrónico, na maioria das vezes sem mecanismos de certificação da identidade dos subscritores e sem que estes saibam se a situação se insere nas funções do Ministério Público ou quais os elementos a fornecer para sustentar a sua pretensão.

Por outro lado, a acessibilidade à justiça como a qualquer serviço ou organização – não pode ser dissociada da possibilidade de aceder a informação ou com ela interagir através de meios electrónicos de contacto à distância e com base nos mais variados suportes físicos (computador, telemóvel, “tablets”, quiosques electrónicos).

Neste quadro, a Procuradoria-Geral da República decidiu criar uma plataforma tecnológica de informação e interação bidireccional com o cidadão denominada AEC (Atendimento Eletrónico ao Cidadão), tendo-se candidatado, para o efeito, e com sucesso, a financiamento no âmbito do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020 apoiado pelo FEDER).

Em síntese, pretende-se criar uma plataforma acessível pela internet onde os cidadãos, depois de registados e autenticados eletronicamente, possam obter informação sobre o modo como o Ministério

Público defende e promove os direitos ou interesses legalmente protegidos e, se for o caso, apresentar electronicamente as suas pretensões. Em sentido contrário, deverá permitir ao Ministério Público comunicar com o cidadão, nomeadamente notificá-lo dos atos praticados, agendar diligências ou solicitar a entrega de documentos.

Com o AEC todos os cidadãos passarão a poder interagir com o Ministério Público a qualquer hora e de qualquer local sem necessidade de deslocação física às procuradorias. Por outro lado, permitirá ao Ministério Público interagir com o cidadão sem recurso a comunicações em papel, com a correspondente poupança de recursos humanos e financeiros que as mesmas implicam.

O AEC deverá assegurar, nomeadamente, as seguintes funções essenciais:

- O acesso do cidadão a informação sobre as funções do Ministério Público e o modo de com ele interagir;
- A identificação do utilizador, através de mecanismos de certificação;
- A apresentação de requerimentos e denúncias, juntamente com documentação relevante em suporte digital;
- Permitir comunicações bidireccionais entre o Ministério Público e os cidadãos;
- A consulta pelo cidadão de elementos do processo, salvaguardados os regimes legais de informação em segredo de justiça ou de natureza reservada;
- O registo de informação e a realização de pesquisas e análise de dados.

A análise funcional da plataforma revela-se crucial para garantir que a mesma responda às expectativas dos cidadãos – hoje muito elevadas tendo em conta a diversidade de serviços prestados pela internet por entidades públicas e privadas e às exigências funcionais da intervenção do Ministério Público.

Deverá ser efetuado um levantamento exaustivo do tipo de procedimentos hoje existentes no atendimento ao público presencial, nomeadamente dos formulários disponibilizados em cada uma das jurisdições, a análise dos fluxos de trabalho associados a cada procedimento e o posterior desenho dos fluxos de comunicação pretendidos com o cidadão.

Tendo em conta que se pretendem abarcar todas as áreas funcionais do Ministério Público e de forma a abranger as diversas especificidades regionais, a análise funcional tem de ser efectuada por um grupo de trabalho envolvendo magistrados de todas as Procuradorias-Gerais Distritais e das Procuradorias de Coordenação dos Tribunais Centrais Administrativos, os quais serão responsáveis pela recolha e centralização da informação necessária junto de magistrados das várias áreas funcionais.

De acordo com o planeamento do Projeto AEC, um primeiro projeto de análise funcional deverá estar concluído a 31 de outubro de 2017.

Para o efeito, com o acordo dos Procuradores-Gerais Distritais e das Procuradoras-Gerais Adjuntas coordenadoras dos Tribunais Centrais Administrativos, determino a constituição de uma equipa de análise funcional integrada pelos seguintes magistrados:

- **Rui Batista** – Procurador da República Gabinete da Procuradora-Geral da República;
- **Miguel Ângelo Carmo** – Procurador da República Gabinete da Procuradora-Geral da República;
- **José Carlos Regalado Codeço** – Procurador da República Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra;
- **Olga de Jesus Marques Santos Vieira** – Procuradora da República Procuradoria-Geral Distrital de Évora;
- **Susana Filipa Paredes Leandro** – Procuradora da República - Procuradoria-Distrital de Lisboa;
- **José Eduardo Gonçalves Barbosa Lima** – Procurador da República - Procuradoria-Geral Distrital do Porto;
- **José Pedro Fernandes de Oliveira Baranita** – Procurador da República Procuradoria Central de Coordenação no Tribunal Central Administrativo Norte;
- **Lídia Isabel de Aiala Serôdio Pereira** – Procuradora da República Procuradoria Central de coordenação no Tribunal Central Administrativo Sul.

A coordenação do Grupo de Trabalho será assegurada pelo Procurador da República Rui Batista, assessor do Gabinete da Procuradora-Geral da República, garantindo a articulação com a equipa técnica do projeto AEC.

Caberá ao grupo de trabalho estabelecer os procedimentos a adotar para a concretização da missão atribuída, designadamente no que se refere à articulação interna, à distribuição de tarefas entre os seus elementos bem como à articulação com o Gabinete de Coordenação dos Sistemas de Informação do Ministério Público.

Comunique aos Procuradores-Gerais Distritais, às Procuradoras-Gerais Adjuntas Coordenadoras nos Tribunais Centrais Administrativos, ao coordenador do Gabinete de Coordenação dos Sistemas de Informação do Ministério Público e aos Magistrados do Ministério Público ora designados.

Divulgue no SIMP.

Insira no módulo “Despachos”, do SIMP e do Portal do Ministério Público.

Lisboa, de 12 de Setembro de 2017

A Procuradora-Geral da República.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■

4. Deontologia dos Magistrados do Ministério Público, a Internet e as Redes Sociais

Maria Emília Lopes Serrão



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA

4. DEONTOLOGIA DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, A INTERNET E AS REDES SOCIAIS

Maria Emília Lopes Serrão *

I. Introdução

II. A Deontologia

– A Deontologia do Ministério Público

– A Internet

– Direitos/Deveres, a Internet - *versus* art.º 37.º da CRP e art.ºs 82.º e 84.º do Estatuto do MP

III. Caso prático e a Comunicação de massas

IV. Conclusão

Bibliografia

I. Introdução

Pretende ser o presente trabalho uma pequena reflexão sobre Deontologia profissional da Magistratura do Ministério Público e a adequação das normas nela consagradas na resposta aos problemas com que hoje, no Sec. XXI, a magistratura se debate face às novas tecnologias de comunicação e à utilização que os magistrados delas vêm fazendo, sendo que nestas tecnologias e tendo por base a Internet, inserimos a comunicação electrónica e, nesta, as redes e *media* sociais.

Na verdade, em face das possibilidades conferidas por tais novos meios tecnológicos, dos caminhos que os mesmos nos abrem, quer como elemento de recurso a nível profissional, quer a nível lúdico/pessoal (mas onde, ainda que neste campo, tantas vezes a actividade profissional se mistura trazendo com ela os demais actores e operadores processuais, a comunicação social e as questões jurídicas a dirimir ou dirimidas nas lides; as dúvidas ...) é tempo de reflectir sobre a adequação a esta nova realidade das regras deontológicas profissionais institucionalmente existentes, por forma a manter-se assegurada além de uma sã vivência e convivência entre os operadores judiciais, a Credibilidade, a Confiança e Fiabilidade que a Sociedade e toda a Comunidade depõem na Justiça e, concretamente, na Magistratura do Ministério Público.

II. A Deontologia

A deontologia constitui uma variante da filosofia integrante da filosofia moral contemporânea e é interpretada como a ciência do dever e da obrigação.

* Procuradora da República.

A deontologia constitui-se por uma teorização sobre princípios, regras de conduta e atitudes que reconhecidamente são de existência básica, permitindo nortear o regular exercício de determinada actividade profissional, sempre com o fim único de correcção das intenções das acções profissionais, dos direitos, dos deveres e princípios, norteando-se e norteando-nos pela ideia de que “as atitudes e escolhas que se impõem tomar são as que moralmente se devem tomar”.

A deontologia profissional não é mais do que a ética profissional e é resultado da reflexão dos seus operadores sobre a sua prática profissional, constituindo a deontologia jurídica a ciência que tem por objecto o estudo dos deveres e direitos dos profissionais agentes da justiça no âmbito da justiça.

No âmbito jurídico, a deontologia da Magistratura do Ministério Público, da Magistratura Judicial, dos Advogados e também dos Oficiais de Justiça, no que respeita aos seus deveres e direitos não será assim tão diferente entre si.

A todos é comum a exigência de dever de urbanidade, de sigilo, competência e integridade ... mas, a par desses valores, um outro conjunto de valores e princípios são específicos para cada uma das profissões, impondo-se que pelos membros de cada uma deles sejam comumente aceites e que auto vinculem cada um dos profissionais, como referência de integridade, de ética e de identidade sócio-profissional.

2.1. Deontologia do Ministério Público

Tal como ínsito no Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 46/86 de 15.10.1986, com última versão da Lei n.º 9/2011 de 12.04.011) e ora teorizado também na Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português, declaração simples que tem por fontes a C.R Portuguesa, a lei nacional, o Estatuto e Directivas do próprio órgão institucional, para além das Linhas Directizes Internacionais, nomeadamente da Comissão Europeia sobre a Ética e a Conduta, veio esquematizar e sintetizar Princípios/ Direitos e Deveres (numa perspectiva auto-vinculativa e vocativa, mas não de pendor coactivo ou de controle institucional-funcional).

Constituem fundamentos da actividade do Ministério Público, a Independência e Autonomia dos seus Magistrados, constituindo, por seu turno, Direitos e Deveres dos Magistrados, a Iniciativa, Imparcialidade e Isenção, Objectividade, Integridade, Competência e Reserva, valores que constituem condição para a realização de uma Justiça imparcial num Estado de Direito.

Na verdade, a garantia de independência e autonomia são os fundamentos que nos permitem atingir a imparcialidade e integridade estatuarmente exigidas, mas pressupõem e exigem da nossa parte uma actuação justa e ética, o uso de contenção e reserva no exercício de funções e na conduta pessoal.

Efectivamente, a Independência e a Autonomia não se obtêm tão só por via da lei e das instituições, mas têm também como pilar fundamental a conduta individual de cada um de nós, sendo a cada um de nós exigida uma responsabilidade proporcional ao dever que abraçamos de sempre actuarmos, em consciência, com competência e de acordo com a lei, em obediência à jurisprudência obrigatória, a ordens e instruções hierárquicas, tudo como garantia do Estado de Direito Democrático e na defesa dos direitos e garantias dos cidadãos e sempre no âmbito e alcance da instituição em que nos inserimos.

Não nos basta o saber, o conhecimento académico, as competências.

Impõe-se o conhecimento e a adaptação às novas realidades sócio-culturais (agora, de forma obrigatória e mais do que em qualquer outro período da historia), impondo-se, igualmente, uma percepção precisa do Código Deontológico e, por outro lado, uma avaliação contínua com cumprimento estrito dos nossos Deveres, os quais constituem suporte da nossa intervenção enquanto magistrados.

2.2. A Internet

Tudo isto a propósito da Internet e das comunicações nas redes sociais e em espaços cibernéticos. A propósito da velocidade com que a informação, ou desinformação, viaja neste espaço. A propósito da energia emotiva e bipolar que um comentário, um *smile* colocado na rede social pode atingir e das proporções que pode tomar, repercutindo-se, muitas das vezes, negativamente na imagem da Justiça e na própria imagem que se detém da Justiça.

Ao contrário do que sucedia nos anos 80/90 do antecedente século («em que a internet se desenhava como mais um sistema de comunicação de carácter meramente instrumental e de transporte de conteúdos informativos específicos) nos dias presentes, a internet representa-se como um meio de comunicação em massa, como o “pronto-a-vestir” da informação, com sites de comunicação em redes sociais diversificados, representando um elemento de constante evolução de difícil controlo e constituindo-se um meio de mensagem mas, também a própria mensagem, face à forma como o conteúdo desta se propaga e às suas características.

Mais do que um instrumento de trabalho e de meio de comunicação, a internet, pela sua rapidez, tem-se revelado um meio privilegiado no seu uso, sendo utilizado pelos mais diversificados órgãos ou instituições do governo, serviços de informação de Estado (estes, seguramente que, na informação secreta, o será de forma encriptada) e do próprio Estado.

É por isso determinante que cada um de nós como magistrados, utilizadores da Net, para partilha e difusão, tenhamos consciência de que:

– A imagem emanada na internet é perpétua, por impercetibilidade do suporte; tudo o que é promovido na net permanece no espaço cibernético;

– A mensagem é de grande acessibilidade e fácil difusão;

– É fácil a apreensão por parte do público, chegando a net aos espaços mais recônditos do planeta, de forma tendencialmente gratuita e com possibilidade de facultar um acessível e mais fácil conhecimento.

Da difusão do conhecimento à mera difusão de expressão opinativa e emissão de juízo de valor, a internet permite o confronto, a polémica, desde logo evidenciando a exigência de especiais deveres de cuidado, para todos, e de forma acentuada para os que desempenham funções na magistratura.

Não podemos esquecer a este propósito que, muitas entidades, designadamente a comunicação social, detêm na rede indivíduos cuja única função é pesquisar a rede e obter informações que facilmente constituem notícias.

A par do uso pela comunicação social poderíamos falar de tantas outras entidades, como, por exemplo:

– Das forças de segurança - dos perfis fictícios criados pelos seus operacionais, bem como por entidades nacionais e internacionais que procedem à vigilância e controle de actividades criminosas e cuja finalidade se poderá traduzir, por um lado, na obtenção de informação junto de associações criminosas por forma a controlar as suas actividades e, dessa forma, determinada criminalidade (tal como a pornografia infantil, burlas informáticas, fraudes, extorsão de dados pessoais ou informáticos e toda uma extensa gama de criminalidade produzida essencialmente através de ambiente informático), mas também

– Dos grupos e agentes criminosos, desses mesmos perfis e *sites* falsos que criam como instrumento da sua actividade delinquente para abordagem da vítima.

Na verdade, os espaços cibernéticos só na aparência são privados, podendo identificar-se a net como: o “*Big Brother* do mundo”.

Atento a difusão e carácter aberto destas redes sociais, como o *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*, *LinkedIn*, *Whatsapp*, com exposição pública por vezes incontrolável há que pensar de que forma a magistratura nelas pode intervir atentas as restrições formais, legais e éticas a que ambas as magistraturas estão sujeitas.

– Será legítimo o uso por parte de magistrado de um meio de comunicação privado, como seja uma rede social, para resolver questão de natureza profissional, que detém num processo concreto e que embora não identifique as pessoas, o descreve?

– E é deontologicamente legítimo usar das redes sociais para divulgar um caso que tem em mãos, pedindo opinião sobre a decisão a tomar?

– Não é a decisão, mormente a decisão judicial, um acto do foro e da convicção íntima?

2.3. Direitos, Deveres, a Internet – art.º 37.º da CRP versus art.ºs 82.º e 84.º do Estatuto do MP

Os direitos fundamentais neles se incluindo o direito à **liberdade de expressão- art.º 37 da CRP**, são direitos atribuídos em razão de dois princípios:

- O princípio da universalidade, considerando que nos termos do art.º 12.º da CRP todos têm direitos; e
- O princípio da igualdade, considerado no art.º 13.º da CRP, no sentido que : todos têm os mesmos direitos.

Nos termos constitucionais toda e qualquer limitação de direitos será sempre excepcional e deverá cumprir vários parâmetros do princípio da proporcionalidade, também definido constitucionalmente.

Exemplos de disposições limitativas desta mesma liberdade de expressão os artº 82.º e 84.º do Estatuto do Ministério Público, os quais se mostram limitantes nas vertentes:

- Da actividade política (com proibição de exercício de actividades políticas, partidárias de natureza pública, e
- O Dever de Reserva, no sentido de que os magistrados se não devem pronunciar publicamente sobre os casos concretos.

A oportunidade de participar em discussões públicas sobre questões de abordagem jurídica/judicial, sobre a administração e judicialização da justiça; sobre promoção e protecção dos direitos humanos, ou ainda a de participar em organizações ou associações, só deverá ser limitada se tal se mostre necessário para garantir a função estatutária do magistrado.

Revela-se, assim, evidente também na comunicação cibernética, nomeadamente nas redes sociais, a necessidade, por parte do Magistrado, de equilíbrio entre o que é liberdade de expressão e o seu dever de reserva, impondo-se que o direito à liberdade de expressão, se harmonize de forma equilibrada com a opinião que se emite e se transmite e que esta e possa ser visualizada por pessoas diferentes, podendo ser avaliada sem pôr em causa:

- A sua imparcialidade;
- A objectividade e justeza e das suas decisões;
- O princípio de que todos são iguais perante a lei e de que a inocência do arguido se presume até ao julgamento e condenação do mesmo;
- O cumprimento e obediência estrita à lei;

- A protecção dos direitos humanos e liberdades fundamentais;
- O apoio aos desprotegidos;
- O prosseguimento do interesse público.

Resulta que mercê de sujeição ao Dever de Reserva e de Informação, toda e qualquer intervenção terá de ser sempre apreciada dentro do contexto da deontologia.

Há que, contudo, entender que a limitação não é pessoal, que ela decorre da integridade que nos é exigida, da legalidade e objectividade que se impõe à nossa actuação “*da arte de ser magistrado*”.

Autores há, inclusive, que entendem que os magistrados não deveriam expressar qualquer opinião de índole profissional na net, reservando-se ao silêncio em face da discricção que lhes é exigida, da pouca visibilidade que devem assumir.

A ideia de magistrado como sacerdócio, como missão, é uma noção ultrapassada e que, ainda que a tivesse imbuído na minha iniciação na magistratura, não faz hoje qualquer sentido, exigindo a sociedade e a própria actividade em si, uma intervenção activa do magistrado, uma abordagem em todas as áreas do saber, uma apreciação cultural e humanística da sociedade.

Não fora o conhecimento por parte das magistraturas das novas áreas tecnológicas, não fora a necessidade premente de adaptação ao glossário da internet, (ao IP address, blogs, motores de pesquisa, redes sociais, programas P2P, Torrents, ... forma de funcionamento das estradas informáticas e recursos dos seus utilizadores) e a magistratura ver-se-ia rodeada por um labiríntico e infinitivo espaço virtual onde fatia generosa da criminalidade, incluindo criminalidade ancestral, caso dos homicídios, é cometida.

III. Caso prático e a comunicação de massas

A propósito do estatuído nos art.ºs 84.º e 94.º do Estatuto do Ministério Público - artigos dedicados ao dever de reserva e das relações entre Magistrados – e o uso que damos à Internet, a utilização que fazemos das redes sociais como “comentaristas” do direito, como professores de “processo” , como críticos do “despacho” (com o qual, quiçá, não nos revemos); há já meia dúzia de anos, também seduzida pelas redes sociais, decidi criar um perfil no *Facebook*.

Inexperiente na comunidade e porque a criação da conta constituísse, ao que então pensava, um acto inofensivo, com conteúdo sem relevância ou interesse para terceiros, a conta foi inicialmente criada como sendo de livre acesso.

Ao tempo, na qualidade de Procuradora da República Coordenadora de uma unidade orgânica de um DIAP, local onde exercia funções, fui chamada a intervir num inquérito crime como

superiora hierárquica, com o fim de apreciar uma reclamação hierárquica suscitada ao abrigo do disposto no art.º 278.º, n.º 2, do CPP.

Tratava-se de um processo onde era denunciado um confronto físico entre utentes de um estabelecimento nocturno e os seguranças do mesmo, factos indiciariamente subsumíveis a crime de ofensa à integridade física e que havia sido arquivado, nos termos do art.º 277.º, n.º 2, do CPP, por inviabilidade de identificação dos agentes do crime.

Mantive, por razões que se afiguraram totalmente válidas e reveladoras da impossibilidade de identificação dos suspeitos, o despacho de arquivamento, indeferindo, conseqüentemente, a reclamação, onde aliás figurava como requerente, a mãe do ofendido, uma colega de profissão e magistratura.

Notificado o despacho, constatei dias depois que usando das tecnologias de informação a então reclamante e colega, acedeu ao meu *facebook* e em *post* que elaborou, deixou um comentário ao despacho, criticando-o veementemente e, bem assim, “alertando-me” que também eu possuía jovens no seio familiar que a todo o momento poderiam ser alvo de situação similar, pelo que deveria tomar diferente posição e aprofundar a investigação, reabrindo o processo.

A nossa resposta foi dada em privado, sob pena de que, a tomar-se atitude semelhante à da colega, na própria rede, as condutas se agudizassem, o que só transmitiria para o exterior uma péssima imagem do Ministério Público e da Justiça.

A atitude da colega, e porque detendo maior antiguidade na carreira vislumbrasse, eventualmente, usar de ascendente sobre a signatária do despacho, foi desrespeitosa, injustificável e consubstanciadora de violação de deveres deontológicos mas, acima de tudo e para terceiros que eventualmente tiveram acesso à mesma, revelou uma ausência total de ética.

Esta conduta levada a efeito na Internet e na forma descrita constitui ela um comentário que legalmente deve ser entendido como proferido em meio público, atento a que a ele possam ter acedido todos os que usando do *Facebook* e acedendo à minha página o poderiam ver enquanto dali não fosse retirado, ou, pelo contrário deverá ser entendido como proferido em privado (no meu perfil) e considerado de natureza particular?

Até há poucos anos a expressão “privada” e a expressão “pública” detinham definições precisas, distintas, não existindo dúvidas de que a comunicação privada era inter-individual e a comunicação pública se processava no âmbito dos “*mass media*”.

A introdução do *Facebook* e demais redes sociais alterou esta dicotomia com a admissão de vários tons de comunicação, como alertou, em conferência produzida pelo Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia, em 16.01.015 (e cedida pelo CEJ, no Manual de Apoio; A comunicação é: “Pública (se um de nós tem uma página pública a que todos acedem); que pode ser semi-

pública, pois no facebook tem-se os “amigos” e os “conhecidos”, até têm conversas em grupo... . Ou uma comunicação privada”.

Na situação descrita, o uso por magistrado do Ministério Público, (no caso, não como profissional, mas sustentado na posição de profissional da Justiça) de meio (que consideramos impróprio) de transporte cibernético, como meio de resposta a despacho proferido, afigura-se-nos, tal como o recurso à comunicação social e televisiva para a tomada de posições ou declarações sobre questões de índole jurídica apreciadas em processos concretos facilmente identificáveis por terceiros e ainda em curso, como susceptível de inculcar na opinião pública a ideia de falta de rigor e isenção dos intervenientes

Relacionado com esta temática, o aproveitamento recente que parte da comunicação social fez na divulgação de uma filmagem de um lanche convívio, levado a efeito por funcionários de um tribunal, vídeo que na imprensa escrita intitularam no artigo então elaborado de “Festas Proibidas” (chamando inclusive advogados para sobre ele se pronunciarem) e que fora aposto por oficial de justiça na sua conta de *Facebook*.

O filme respeitava a um lanche entre funcionários de uma secção de um DIAP, na própria secção, fora da hora de expediente e onde as pessoas brincavam e cantavam, e que logo foi conectado pela imprensa e por causídico que sobre o mesmo publicamente se pronunciou, como sendo o festejo e a atitude dos funcionários a causa concreta dos atrasos no cumprimento dos processos, concretamente de um determinado processo.

À colação poderá ainda trazer-se, o aproveitamento pela imprensa e outros operadores da comunicação e da boa receptividade desses actos pelo público, à divulgação e conhecimento de comentários, opiniões e interjeições proferidos por operadores judiciais, nomeadamente por magistrados, a propósito da detenção de políticos e factologia penal que lhes era imputada e que haviam sido expressos em redes sociais, nas suas contas de *Facebook*, entre os seus grupos de amigos.

No caso supra referido será aceitável e admissível que um magistrado se pronuncie sobre a privação de liberdade de terceiros em redes sociais?

Ainda que a pessoa visada desperte grande interesse público mercê de elevados cargos políticos e grandes responsabilidades exercidas?

A aposição de comentários do tipo referido e a sua existência poderá ser interpretada pela sociedade e público em geral como sinal de parcialidade e falta de isenção por parte de quem a profere?

E se a mesma for proferida por garantes da legalidade a quem são exigidas responsabilidades acrescidas?

A resposta não é líquida.

Creemos que a este propósito entendeu, e em nossa opinião bem, o Conselho Superior do Ministério Público que se não impunha a tomada de posição disciplinar relativamente aos Magistrados signatários de tais expressões.

Temos para nós que, atento o inesperado e excepcionalidade - em termos do que é prática habitual no foro - da situação trazida ao conhecimento público pela comunicação social, as reacções expressadas são necessariamente emocionais e espontâneas.

Na realidade, os magistrados que quanto a tais questões se pronunciaram no *Facebook*, e que quanto ao processo não detinham qualquer conhecimento nem nele exerciam qualquer cargo funcional tê-lo-ão feito no âmbito do que entendiam ser um grupo privado e ainda que dúvidas existam quanto a tal privacidade, os comentários apostos não devem ser entendidos como constituindo apreciações de natureza jurídica.

O sucedido constitui, contudo, uma lição para o futuro.

Vamos tomando consciência que na rede informática nada é estanque e nada consegue ser resguardado, pelo que devemos estar alerta, actuando nesse pressuposto e do quão negativas podem ser as repercussões de condutas similares futuras.

Bom, mas a par do descrito também poderemos chamar à colação os fenómenos de transposição pela comunicação social (seja ela de imprensa, seja cibernauta) de notícias de índole judiciária, referente a determinados processos a que de forma ilícita os meios de comunicação social têm acesso, transpondo para o exterior, reproduções de peças processuais proferidas no processo, por vezes ainda em construção, ou que mesmo sendo já definitivas são ainda, na grande maioria dos casos, do desconhecimento das pessoas a quem se dirigem.

O interesse do público pelos temas judiciários, nomeadamente na área penal e relativo a questões envolvendo a comunidade político-partidária, ou mesmo a questões de sangue, desperta inúmero interesse da sociedade.

Não obstante não consideramos existir o perigo da comunicação social se tentar substituir aos tribunais e ao Ministério Público enquanto titular da acção penal.

Na verdade, pese embora no caso dos processos crime, os não raros casos de julgamentos paralelos, de “investigações” jornalísticas que, desprovidas de sentido e de qualquer método de investigação, usando inclusive, de pessoas que se dizem detentoras de “forças e poderes sobrenaturais” e por isso capazes de descobrir a verdade que para os tribunais se mostra indiscutível, conseguem com isso criar no cidadão ouvinte/telespectador, a ilusória convicção da ocorrência de factos, tais como narrados na peça, a atribuição de responsabilidades e culpa a sujeitos que nada têm a ver com a verdade dos factos, criando mesmo a ideia de inércia e incompetência e desleixo por parte das entidades com poder para a investigação e condução do processo.

O poder dos *media*, pela facilidade da acessibilidade, pela rapidez da mensagem, sobrepõe-se em muitos casos aos tribunais e à reconstituição que fazem dos factos, a verdade que por imagem, voz ou escrita é apresentada pode não coincidir com a verdade do processo.

Reconhece-se, todavia, que a informação prestada pelos *media*, que a corrente da informação vinda a público através dos *mass media*, ou melhor, que a informação prestada a nível jornalístico, independentemente dos perigos que de uma intervenção, por vezes tendenciosa e parcial possa ocorrer, é positiva e constitui meio insubstituível de conhecimento e controle e até sindicância da actividade dos tribunais e de todos os que em seu nome administram a justiça.

A comunicação em rede nas redes sociais é só mais uma forma de comunhão e partilha do conhecimento e opiniões.

Necessariamente que os magistrados, como qualquer outro cidadão, e independentemente da sua consciência jurídica detêm opiniões mais ou menos controversas sobre os assuntos inerentes à vida social, política e religiosa, cabendo a cada um de nós antecipar o resultado na sua conduta na NET, obstando à colocação em *posts*, de opiniões susceptíveis de deficientes interpretações e juízos quer por parte dos próprios intervenientes nos processos, quer por aqueles cuja ocupação profissional gire à volta das notícias, quer mesmo pela comunidade.

A contenção nas opiniões tal como recomendado em inúmeros pactos e tratados internacionais referentes a esta matéria deve ter sempre por baliza o respeito dos direitos e da reputação de outrem e também a salvaguarda da segurança nacional, da ordem e da moralidade pública.

Isso mesmo deve ser refletido nas Escolas de Direito, nos ensinamentos a prestar, incrementando-se a adopção de uma cadeira integralmente dedicada à Ética e Deontologia.

“Se se torna quase impossível prever o futuro e antecipar consequências das acções humanas, é perfeitamente possível proceder à extrapolação dos efeitos que as condutas e comportamentos pessoais e institucionais podem produzir e repercutir em determinado círculo social e no conspecto das instituições em que, funcionalmente, alguém exerce o seu múnus... A responsabilidade assume-se no plano da ética e deontologia profissional como factor axial e indelével do fazer e saber que é correlato de um estar bem pessoal- institucional e profissional. A responsabilidade, quando socialmente e cognitivamente calibrada, não pode deixar de ser aferida pelo grau do poder que o sujeito escrutinado possui e que formal-institucionalmente lhe esta conferida e atribuída por instrumentos normativos e estatutários.”- Juiz Conselheiro Gabriel Catarino in intervenção no CEJ, em 16.01.2015,

Tal como expresso por Hans Jonas:

“A responsabilidade é um correlato do poder, de tal modo que a classe e a magnitude do poder determinam a classe e magnitude da responsabilidade. Quando o poder e o seu exercício alcançam determinadas dimensões, não só muda a magnitude da responsabilidade, mas

também se produz uma mudança qualitativa na sua natureza de modo que os actos de poder produzem o conteúdo do dever.”

“A inevitável dimensão “utópica” da tecnologia moderna faz com que se reduza cada vez mais a saudável distancia entre os desejos quotidianos e os fins últimos, entre as ocasiões de exercer a prudência usual e as de exercer uma sabedoria iluminada” e “A nova natureza da nossa acção exige uma nova ética de mais responsabilidade, proporcionada ao alcance do nosso poder”.

In (Hans Jonas, El Principio de Responsabilidad. Ensayo de una ética para la Civilization Tecnológica, Editorial Herder, Barcelona, 1997).

À magistratura do Ministério Público impõe-se consciencialização plena dos princípios e deveres éticos das suas funções, consciencialização dos mesmos valores e deveres que a qualquer servidor público são exigidos, mas acrescidos do feixe de princípios com aplicação confinada à profissão judicial.

De que forma?

Com a criação de mecanismos de auto-controle, de auto regulação.

“... Se um facto ou acção da vida privada pode ser apreciado ou ter reflexos na actividade funcional de alguém que está adstrito a um regime estatutário, que lhe injunge deveres funcionais tipificados e catalogados... se na formulação dos respectivos juízos apreciativos e de valoração, não se conseguir manter uma reserva de opinião ou de controvérsia sobre um caso que se detém em mãos” não se poderá exercer a função com independência – in Gabriel Catarino, Juiz Conselheiro, no documento já citado.

IV. Em conclusão

Vivemos num mundo onde a dependência de cada um para cada um constitui uma verdade irrefutável.

A Internet mais do que qualquer outro sistema de comunicação constitui um elo de ligação entre os povos a que não podemos mais ficar alheios.

A Independência e Autonomia do Ministério Público não está exclusivamente dependente do poder político mas também de cada magistrado, do grau de conduta profissional de cada um, da atitude que possamos ter para o exterior, para a comunidade, dos valores de integridade, isenção e competência que possamos transmitir.

Em suma:

“Relativamente à intervenção dos magistrados nas redes sociais, tudo se passa (ou deve passar) como em qualquer outra, que seja pública ou que, sendo privada, possa ter reflexos públicos.”

Dra. Paula Figueiredo, em intervenção no CEJ, a 16.01.2015.

Bibliografia

- Textos de Apoio do CEJ,
 - Tomos I, II, III
 - Colectânea Ética e Redes
 - Redes Sociais: responsabilidade, reserva e comportamento Texto de 16.01.015, do Dr. Gabriel Catarino – Juiz Conselheiro;
 - Deontologia dos magistrados e utilização das comunicações de massa
 - Intervenção de 15.01.015, Francisca Van Dunem – Procuradora-Geral Adjunta;
 - A intervenção do magistrado nas redes sociais – Intervenção de Paula Figueiredo –
- PGA
 - Magistrados e Liberdade de Expressão: Rede e Muro
 - Intervenção de 16.01.015, do Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia
- Constituição da República Portuguesa
- Estatuto do Ministério Público
- Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português
- Site de Deontologia jurídica e ética profissional *In* www.artigos.com



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■

5. Olhar d(a) Justiça

Maria Clara Ferreira da Silva Oliveira



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA

5. OLHAR D(A) JUSTIÇA

Maria Clara Ferreira da Silva Oliveira*

I. Nascimento e desenvolvimento da Imprensa – A génese e a evolução do Jornalismo

- 1.1. A génese
 - 1.2. A evolução
 - 1.3. Século XVIII: a influência do Iluminismo
 - 1.4. A maioridade: a imprensa do século XIX
 - 1.5. Actualidade – Modelo Ocidental de Jornalismo
 - 1.6. Jornalismo contemporâneo: tendências...
 - 1.7. Jornalismo audiovisual: o telejornalismo
 - 1.8. Internet
- II. Liberdade de Imprensa
- III. O Poder dos Media e o Espaço Público
- IV. O sistema de justiça e a comunicação social
- V. Como resolver?

I. Nascimento e desenvolvimento da Imprensa – A génese e a evolução do Jornalismo

"A invenção da imprensa é o maior acontecimento da história. É a revolução mãe... É o pensamento humano que larga uma forma e veste outra... É a completa e definitiva mudança de pele dessa serpente diabólica, que, desde Adão, representa a inteligência."

Victor Hugo, Nossa Senhora de Paris, 1831

1.1. A génese

A tipografia foi inventada em 1445 pelo alemão Johannes Gutenberg¹ que idealizou um método inovador de impressão, através da utilização de tipos móveis fabricados com uma liga de chumbo, estanho e antimónio.

Anteriormente, já existiam a prensa de rosca e diversos outros elementos de tipografia² que eram, frequentemente, utilizados na tiragem de estampas e opúsculos e em impressões avulsas das letras do alfabeto, mas este processo era dispendioso e demorado.

Coube, todavia a Gutenberg reunir e ordenar, de forma produtiva e lucrativa, todos esses elementos, criando um procedimento tipográfico que, sem grandes alterações, conseguiu chegar ao século XIX.

Em 1445 foi composto e impresso o primeiro livro de que há registro: o Juízo Final (*Weltgericht*), com 74 páginas, do qual resta, somente, uma folha de 28 linhas³.

* Procuradora da República.

¹ Johannes Gutenberg, 1398-1468.

² Para além da impressão avulsa das letras do alfabeto, também se usava a chamada impressão tabulária (matrizes de blocos de madeira gravados).

³ Guardada na Biblioteca Nacional de Berlim.

A Bíblia de Gutenberg, o mais famoso dos livros produzidos neste período, veio a lume em 1456, pela mão do banqueiro e ourives alemão Johannes Fust, a quem Gutenberg entregou a sua oficina por não ter conseguido pagar o empréstimo que contraíra junto dele, precisamente para dar corpo a este in-fólio de 641 folhas, em dois volumes, considerado como o primeiro "fruto perfeito da tipografia".

Até ao final do século XV, o invento espalhou-se pela Europa civilizada, multiplicando a produção de edições, sobretudo de livros religiosos e autores clássicos.

Em Portugal, o primeiro livro impresso veio do prelo de Samuel Gacon, editor judeu, operador da primeira oficina tipográfica em solo português, situada em Faro. Utilizando o sistema de Gutenberg, o "Pentateuco"⁴ viu terminada a sua impressão a 30 de Julho de 1487.

As consequências desta invenção, como seria de esperar, fizeram-se sentir em todos os quadrantes da sociedade, que passou a poder disfrutar de conhecimentos e informações, até então, inacessíveis à generalidade das pessoas; operou, também, uma verdadeira "explosão" da informação que ocasionou a necessidade da criação e da implementação de métodos de gerenciamento da informação.

Surgiram, então, os catálogos, as resenhas⁵, as bibliografias e as notas de rodapé, esta instituída como "*prática erudita de providenciar algum tipo de orientação para o leitor de determinado texto...*".⁶

A comercialização do "conhecimento" começou, assim, a dar os primeiros passos e é neste período histórico que, em algum momento, se deve buscar a génese do jornalismo.

Os chamados fenómenos pré-jornalísticos remontam ao mundo antigo – segundo alguns autores, encontram-se exemplos na Bíblia e/ou na Ilíada e na Odisseia⁷, nas Actas Diurnas de Júlio César⁸ ou até, com mais propriedade, nos relatos historiográficos de Heródoto e de Tucídides⁹; identificam-se, mais tarde, com as crónicas medievais¹⁰ as cartas informativas e os relatos de viagens¹¹ do período medieval e os almanaques¹² e as folhas volantes, ocasionais ou avulsas¹³ do Renascimento.

⁴ Do grego "cinco rolos", é constituído pelos cinco primeiros livros da Bíblia (Génesis; Êxodo/Nomes; Levítico; Números/Deserto; Deuteronomio/Palavras) que, por sua vez, constituem a Torá (Bíblia Judaica).

⁵ Criadas com vista a uma selecção de livros, continham também resumos e, às vezes, apreciações críticas.

⁶ Ref. citada palestra de Peter Burke.

⁷ Jorge Pedro de Sousa, autor da obra, publicada na internet, "Uma história breve do Jornalismo no Ocidente" defende tal perspectiva, na identificação temas, propósitos e características comuns, tais como, a incidência sobre vidas de heróis famosos, a intenção de registar factos históricos e a adopção de esquemas de narração próximos da noção do denominado "lead" (parágrafo-guia).

⁸ O Imperador romano Júlio César criou, em 59 a.c., a Acta Diurna que mandava afixar, nas *tabulae publicae*, ao jeito do moderno "outdoor", nas grandes praças da cidade de Roma, para divulgar as suas conquistas militares e informar o povo da expansão do império.

⁹ O historiador grego Tucídides terá sido o primeiro a "libertar-se" dos deuses para explicar o curso dos factos históricos e o primeiro a questionar a credibilidade das "fontes".

¹⁰ Veja-se, p. ex., a Crónica de D. João I, de Fernão Lopes.

¹¹ O mais conhecido é o relato da viagem de Marco Polo à China.

Será nos fins do séc. XV e no séc. XVI, que as preditas folhas noticiosas começam, gradualmente, a transformar-se em jornais. A par destas, principiam a ser editadas folhas, em formato de pequeno livro, denominados livros/opúsculos noticiosos que, juntamente com aquelas, constituem os antepassados dos actuais jornais.

Nesta época, o Velho Continente vivia momentos de tensão, provocada pelas rivalidades entre países e impérios expansionistas¹⁴ pelo incremento das guerras religiosas, pela Reforma e contra Reforma e pela contestação crescente da "gente comum" que, de repente, fruto das *novas leituras*, se começou a sentir esclarecida e capaz de discutir as medidas dos governantes e a própria religião.

Por sua vez, os modernos estados europeus acalentavam o desejo de acabar com os resquícios do sistema feudal para se afirmarem como estados independentes e soberanos e, para isso, careciam da lealdade e da contribuição de todos os cidadãos para se sustentarem política, militar e economicamente, enquanto tal.

E, ao mesmo tempo que a Europa se *expandia* pelos "novos territórios" recém descobertos, emergia, no velho continente, um manancial de novos interesses, aventuras e empreendimentos.

O *caudal* de informação – o mero fio de água que antes se esvaía no leito poroso de um trajecto mal definido – era, agora, a torrente abundante de um ribeiro que ameaçava transformar-se em rio.

Imparável na sua produção e divulgação, esta imprensa desagradava aos governos autoritários que se viam na contingência de responder¹⁵ às críticas de que começavam a ser alvo; como desagradava à igreja que se via desautorizada e desapossada da sua milenar hegemonia de poder e influência.

Não obstante, a imprensa pré-jornalística, também, trazia vantagens: confinada ao espaço europeu, ajudava a forjar uma consciência europeia, contribuía para a uniformização das línguas nacionais e para o reforço das nacionalidades e podia ser utilizada na propaganda dos regimes e da fé.

Esta ambivalência valeu-lhe uma postura de tolerância que viabilizou a implantação da imprensa jornalística, embora associada a dois fenómenos opostos: a censura¹⁶ e a liberdade de imprensa¹⁷.

¹² Elaborados pelas primeiras tipografias, com intuítos comerciais, incluíam informações sobre a agricultura, dias festivos, fases da lua, recordavam provérbios, faziam previsões, continham relatos, por vezes fictícios de acontecimentos e fenómenos insólitos, etc.

¹³ Surgiram em Itália, em Veneza e em Génova e espalharam-se por toda a Europa, perdurando até ao século XIX, debruçando-se sobre diversos temas: política, comércio, curiosidades, acontecimentos sociais, crimes e criminosos, calamidades, batalhas, etc.

¹⁴ Sacro Império e Habsburgos que tentavam unificar a Europa pela via das armas.

¹⁵ Para que não se dissesse que não tinham argumentos.

¹⁶ As tentativas de censura por parte das autoridades civis e eclesíásticas foram imediatas.

¹⁷ Obtida muito mais tarde - primeiro país a adoptar a primeira lei de Liberdade de Imprensa foi a Suécia, em 1766.

Apareceram, então, os "licenciamentos prévios" para as actividades de tipógrafo e editor e a "censura prévia" para as publicações poderem ser impressas; o papado, por sua vez, promulgou o *Index Librorum Prohibitorum* (lista de livros proibidos, considerados heréticos ou infundados).

A descrita instabilidade política¹⁸ e religiosa¹⁹ as lutas de libertação e, todo o desenrolar do processo colonial oriundo dos territórios recém-descobertos, constituíam terreno fértil para a produção de notícias de *todo o género* e, simultaneamente, respondiam à necessidade crescente de mais e melhor informação para uma sociedade, *em mudança*.

Surgiram, assim, as gazetas²⁰, compilações de notícias com periodicidade definida²¹ e frequente, de redacção simples; estas adoptam uma narrativa cronológica, relatando factos normalmente datados e geograficamente localizados, alguns do dia anterior²², fazendo, por vezes, menção direta da fonte e revelando uma atitude, eminentemente, informativa; existe uma primeira página titulada, por vezes, ilustrada, com indicação da data e local da impressão e o nome do editor; verifica-se a inclusão de anúncios pagos.

Com as gazetas surgiram profissionais dedicados em exclusivo à redacção, paginação e impressão das mesmas.

O aparecimento das gazetas permite afirmar que o jornalismo noticioso é uma invenção europeia dos séculos XVI e XVII, com raízes remotas na antiguidade clássica e antecedentes imediatos na Idade Média e no Renascimento²³.

1.2. A evolução

Nesta fase inicial do jornalismo, muitos eram os casos em que as gazetas não se cingiam a um conteúdo noticioso neutral, incluindo, também, notícias "orientadas" e "seleccionadas" para servirem determinadas causas²⁴, bem como excertos de opinião com argumentos de persuasão a favor de determinado partido ou facção política; noutros casos, as gazetas perseguiram objectivos religiosos e moralistas, por vezes, à mistura com textos de características noticiosas, propagandísticas e argumentativas de outra natureza.

O "bom exemplo" surgiria nas *newsletters* das casas comerciais europeias que contribuíram para *formatar* gazetas com produção noticiosa mais "séria".

¹⁸ A monarquia absolutista, de um lado e o parlamentarismo inglês, de outro.

¹⁹ Católicos e Protestantes e, dentre estes, os luteranos, calvinistas, anglicanos e puritanos.

²⁰ A primeira surgiu em França, em 1604; em Portugal só em 1641, com a "Gazeta da Restauração".

²¹ De semanais passaram a bissemanais, depois a trissemanais e, finalmente, diária.

²² Introduce a noção de actualidade.

²³ Conclusão justificada do autor na obra supracitada ("Uma breve história do jornalismo no Ocidente").

²⁴ Seria o caso das gazetas holandesas e portuguesas, empenhadas em "condenar" o domínio espanhol.

Com uma circulação relativamente restrita, por causa dos baixos índices de alfabetização e por causa do preço, as gazetas eram lidas²⁵, sobretudo, pelos burgueses endinheirados, pela aristocracia rica e pelo clero instruído.

As gazetas funcionaram segundo dois modelos, o francês e o inglês, resultando as diferenças do sistema político adaptado e da maior ou menor liberdade de expressão concedida às actividades de imprensa jornalística.

Sob o domínio do absolutismo régio (ref. à corte de Luís XIV) a intolerância às críticas, aos protestos e rebeliões levaram os governos a promulgar leis que instituíam a censura prévia, estabeleciam um regime compulsório de licenças de impressão e instituíam formas de repressão contra os prevaricadores (multa, prisão, desterro e serviço nas galés).

Não obstante, e pela primeira vez, o próprio Estado financiou gazetas ao seu serviço, empregando redactores ("jornalistas") convertidos em funcionários leais, a quem eram dadas instruções sobre o que redigir e como redigir.²⁶

Em Inglaterra, graças ao sistema parlamentarista²⁷ e à aprovação da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) em 1689, a tolerância política e religiosa que o caracterizaram propiciou uma *atmosfera* de liberdade de pensamento e expressão e de confronto político que abriu caminho para o desenvolvimento do jornalismo e à publicação de vários tipos de jornais: noticiosos; generalistas ou especializados, culturais e científicos e, bem assim, jornais políticos "de partido" (*party press*).

*"Pela primeira vez os jornais deixam de ser entendidos como meros veículos de notícias ou mesmo de propaganda, passando a ser encarados como instrumentos a usar na arena pública e na luta política pelo poder, no quadro de discussões racionais e livres sobre os problemas. (...) uma dupla finalidade, noticiosa e política, que baseará a construção de um novo espaço público capaz de suceder à ágora grega e ao fórum romano como espaço de discussão livre e racional."*²⁸

Dadas as descritas características é possível afirmar que o Modelo Ocidental de Jornalismo, existente na maioria dos estados democráticos de direito, se baseia, estruturalmente, no modelo britânico de jornalismo que nasceu no século XVII, o primeiro a garantir a liberdade (formal) de imprensa e de expressão²⁹.

1.3. Século XVIII: a influência do Iluminismo

²⁵ Às vezes, eram lidas publicamente nas feiras, a troco de um pequeno pagamento.

²⁶ Exemplo disso, o "Mercurie Francais", com 1.ª publicação em 1624; também em França surgiu o primeiro jornal cultural, abordando temas científicos, históricos e artísticos ("Journal des Savant").

²⁷ Governança repartida entre o Rei e o Parlamento, em vigor a partir de 1688, após um período de convulsão política que caracterizou um largo período do séc. XVII, em Inglaterra.

²⁸ Cfr. obra citada de Jorge Pedro de Sousa.

²⁹ Cem anos antes da Revolução Francesa (esta ditaria o art. 11.º da DDHC: "A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei").

No século XVIII³⁰, o sistema jornalístico consolida-se e amplia-se.

O desenvolvimento acentuado da riqueza³¹ a consolidação dos estados³²; a implementação das novas ideias de racionalismo, experimentalismo e individualismo³³ e o secularismo e laicismo nas "ideologias de estado"; as descobertas científicas e o avanço da ciência³⁴, os inventos e a criação de novas técnicas³⁵; no ambiente político-económico, as liberdades políticas e de mercado, o domínio da burguesia e a alfabetização – contribuem para um grande aumento, um pouco por toda a Europa, do número de jornais e, também, da frequência com que aparecem, vários deles, já com periodicidade diária.

Embora de circulação restrita, desde logo, pelo preço³⁶ e, pelo facto de haver, ainda, uma grossa fatia da população analfabeta, os jornais foram, gradualmente, conquistando novos públicos³⁷.

Por via deste incremento, começaram a formar-se grupos de imprensa, publicações económicas e políticas independentes elaboradas em função dos interesses da audiência, em cada momento.

A grande novidade no jornalismo europeu do século XVIII foi a lenta expansão da imprensa "de partido" (*party press*), a partir do Reino Unido³⁸; simultaneamente, a imprensa de intervenção política começou a perder influência.

No entanto, a tiragem total das publicações britânicas em meados do século XVIII era já de cem mil exemplares semanais, oferecendo um jornalismo *"que desenvolveu os seus três elementos clássicos: informação, instrução e entretenimento (...) [que] decidiu os formatos: oitavo, quarto, folha (...) [e ao qual deram] o qualificativo de 'quarto poder'.* Porém, o jornalismo britânico era, também, um jornalismo algo "atomizado", com muitos jornais competindo pela atenção do público, muitos deles propriedade de movimentos religiosos e políticos que pretendiam intervir na esfera pública, transfigurada em arena pública, e contratavam redactores ("jornalistas") para defender os seus pontos de vista."³⁹

³⁰ Designado Século das Luzes, por referência ao Iluminismo.

³¹ Devido ao comércio, em particular, o que se faz entre as colónias e as metrópoles.

³² O fim do sistema feudal permitiu a consolidação do poder central.

³³ Enquanto pessoas dotadas de "direitos naturais".

³⁴ Que se concentra na fixação das leis da natureza.

³⁵ Que iriam desencadear a primeira Revolução industrial, no final do Século XVIII

³⁶ Os jornais eram uma mercadoria cara.

³⁷ Trabalhadores, estudantes e até mulheres!

³⁸ Apesar de ser o modelo que mais assegurava a liberdade de expressão, a prática das "taxas sobre o conhecimento" que encareciam muito os jornais, e a "concorrência" dos governos e oposição na fundação ou financiamento de jornais que fossem a sua "voz pública" constituíam entraves de monta ao exercício desta liberdade.

³⁹ Citação, na obra já referida, a Braojos Garrido, ilustre director da Hemeroteca Municipal de Sevilha, Professor da universidade de Sevilha e investigador, já falecido.

Não obstante, mesmo no Reino Unido, vários jornais perseguiram essencialmente a via noticiosa aberta pelas folhas volantes/noticiosas do Renascimento, como o *Evening Post*⁴⁰ e o *Daily Courant*.

Na Europa continental, o jornalismo também registou progressos assinaláveis: a imprensa periódica era, efectivamente, bastante diversificada, incidindo as publicações, essencialmente, sobre matérias de carácter:

- Noticioso e político-noticioso;
- Erudito e de difusão pública do conhecimento, com temas de literatura, ciências, artes, filosofia e ideias;
- Económico; político, "de partido" e de opinião;
- Morais e de crítica social. Acresciam jornais que, apesar de noticiosos, eram essencialmente propagandísticos.⁴¹

Os tempos que antecederam a Revolução Francesa (1789) foram, jornalisticamente, efervescentes: a crise em que se encontrava o absolutismo monárquico francês fez o sucesso da imprensa política "de partido", em França.

Mas, após um período conturbado e politicamente instável que se reflectiu, negativamente, na imprensa jornalística, a legislação que regulou o direito à liberdade de imprensa reconhecido pela nova constituição francesa de 1795, determinou o aniquilamento de vários jornais; poucos anos depois, a questão agravou-se com a Constituição Napoleónica de 1799 que já não incluía, sequer, referências à liberdade de imprensa, deixando nas mãos do governo a autorização da abertura de jornais e reintroduzindo a censura prévia.

Eram as consequências, já não do Absolutismo francês mas dos regimes autoritários, que se lhe seguiram.

Não obstante,

*"(...) no século XVIII a Europa converteu-se no centro do mundo. / A França irradiava a cultura, enquanto a Inglaterra irradiava o apego às liberdades políticas. / A inquietude de mentes como Locke, Spinoza, Montesquieu, Voltaire, Rousseau; o enciclopedismo de Diderot e D'Alembert; e o génio científico de personalidades como Newton, Fahrenheit ou Lavoisier, reunidos em Academias, asseguraram aos europeus do século XVIII a entrada na modernidade."*⁴²

⁴⁰ O primeiro vespertino, de 1706.

⁴¹ P. ex. propagandear causas independentistas como acontecia, na ocasião, com os rebeldes norte americanos.

⁴² Cfr. obra citada de Jorge Pedro de Sousa, pág. 89.

Ainda assim, o jornalismo, naquele tempo, era essencialmente um produto concebido pelos donos de tipografias, auxiliados por noticiaristas contratados que, por vezes, também faziam trabalhos tipográficos. Não havia, assim, uma distinção formal evidente entre tipógrafos, editores e "jornalistas"⁴³. O "jornalista" era, essencialmente, um "cidadão que fazia notícias" ou, nos países mais livres, "um cidadão que escrevia sobre política", não tendo direitos e obrigações diferentes dos restantes cidadãos.

Foi também no séc. XVIII⁴⁴ que alguns altos vultos europeus da política, das Letras, das Humanidades e das Ciências começaram a fundar ou a colaborar com os jornais (em especial, em França e no Reino Unido), o que deu prestígio à actividade e, por empréstimo, aos noticiaristas; um incremento que lhes ofereceu novos horizontes pois começaram a ser considerados como verdadeiros jornalistas tendo em conta o tipo de trabalho que faziam e as funções que desempenhavam.

1.4. A maioria: a imprensa do século XIX

A transformação social e cultural da sociedade do séc. XIX operada pelo capitalismo, pela revolução industrial, pelo desenvolvimento de novas vias e meios de comunicação (telégrafo⁴⁵, estradas, caminhos de ferro...), pela democratização⁴⁶ da vida política e pelo incremento dos processos coloniais, provocou o êxodo das populações para as cidades, a emigração para países mais desenvolvidos, a ascensão cultural⁴⁷ e social⁴⁸ do proletariado.

O novo tecido social, ciente das desigualdades que aí se verificavam e das condições de vida do operariado, viu surgir grandes correntes ideológicas, tais como, o socialismo, o reformismo (social- democracia) e o anarquismo, a que aderiram muitos membros das elites, mas também imensos operários, cada vez mais instruídos e ideologicamente consciencializados.

As classes médias urbanas, por sua vez, funcionaram como *força conservadora*, rejeitando as correntes radicais de esquerda, o catolicismo progressista e o anarquismo.

Os conflitos armados multiplicaram-se, sobretudo, devido aos movimentos independentistas nos territórios das colónias⁴⁹ e aos gerados pela *tradicional* disputa de território e influência⁵⁰.

⁴³ Essa distinção só ocorreria com a criação das empresas jornalísticas que, igualmente contribuíram para a profissionalização dos jornalistas.

⁴⁴ Em Portugal seria apenas no séc. XIX.

⁴⁵ Inventado em 1835 pelos americanos Joseph Henry e Samuel Morse.

⁴⁶ Os estados foram, gradualmente, incorporando os cidadãos no processo decisório, sendo que nas últimas décadas do século XIX, já havia sistemas eleitorais baseados no sufrágio universal para homens maiores de idade - circunstâncias que contribuíram para reforçar a consciencialização do direito de participação na vida pública, levando as mulheres e outros insatisfeitos pelas desigualdades, em protesto para as ruas.

⁴⁷ Com a expansão do ensino básico gratuito, dada a necessidade de algum nível de instrução para o trabalho com as novas tecnologias.

⁴⁸ Ascensão ao estatuto de "classe média".

⁴⁹ Ex. a guerra civil americana.

⁵⁰ Ex. a guerra Franco-Prussiana.

Segundo Habermas⁵¹, nas primeiras décadas do século XIX, o jornalismo dominante, político e "de partido", **converteu-se numa nova espécie de espaço público** para a discussão das ideias e ideologias da governação e das políticas para a arregimentação de partidários.

Esta nova espécie de "espaço público" sucedia aos clubes de cavalheiros e cafés do séc. XVIII, era elitista e pouco diversificado, devido à semelhança entre os diferentes jornais e entre os protagonistas dos debates (as elites cultas, com alto poder económico, alfabetizadas e envolvidas na vida política e económica); tratava-se de uma imprensa de elites e para as elites alfabetizadas e envolvidas no combate político e ideológico, uma imprensa cara, inacessível aos cidadãos comuns.

Porém, a partir de meados do século XIX, a imprensa de partido cara, parcial e elitista vai perdendo terreno, à medida que os regimes representativos vão articulando os seus próprios sistemas de partidos em torno de diferentes opções ideológicas e projectos políticos alternativos, sendo que, no futuro, *“o partido constituir-se-á como aparelho de poder, como autêntico actor político capaz de promover as suas próprias personalidades públicas, de coordenar por si mesmo diferentes correntes de opinião, assim como de gerar um discurso próprio. Os partidos privam a velha imprensa política das funções que desempenhava até então e, ainda que alguns dos partidos mantenham jornais próprios, o interesse destes não transcende os círculos de leitura mais próximos do partido correspondente.”*⁵²

Em consequência, ao longo da última metade do século XIX, desenvolve-se, uma imprensa predominantemente noticiosa, de discurso acessível, comercialmente agressiva e formalmente independente; esta imprensa “democratiza o mercado” ao mesmo tempo que se democratiza a vida pública.

De acordo com o citado sociólogo⁵³, nesta segunda fase, os espaços públicos construídos em torno dos diferentes tipos de imprensa foram-se expandindo e sendo mais participados; tornaram-se, todavia, menos racionais e mais "emotivos", devido à gradual ascensão educacional, social e política⁵⁴ do operariado e restantes cidadãos.

Esta nova fase – aliada à aceleração dos fluxos noticiosos, suportada pelas novas infra-estruturas tecnológicas (telégrafo, telefone...) e dispositivos jornalísticos (agências de notícias...) – viu surgir, a par da imprensa económica e comercial, uma imprensa popular noticiosa e uma imprensa ilustrada, dando resposta aos novos leitores e participantes do espaço público que necessitava de uma imprensa que se identificasse com os seus problemas e desejos, reflectisse os seus modos de vida e desse resposta às suas necessidades informativas.

⁵¹ Jürgen Habermas, cidadão alemão nascido 1929, é um dos mais proeminentes sociólogos do pós-guerra, tendo produzido inúmeras obras no âmbito da sua especialidade, designadamente a intitulada "Teoria da Ação Comunicativa".

⁵² Frase atribuída a Garcia González, na obra já mencionada de Jorge Pedro Sousa.

⁵³ Jürgen Habermas.

⁵⁴ Direito de voto.

A imprensa era, agora, sustentada por empresas que prosseguiam, sobretudo, o lucro económico assente em grandes tiragens de jornais generalistas; predominantemente noticiosos, apelativos⁵⁵ e de baixo preço⁵⁶, eram dirigidos à generalidade dos cidadãos.

A imprensa, enquanto produto cultural essencialmente urbano, irá, lenta e gradualmente, **converter a cidade em audiência** e oferecer aos leitores a oportunidade de se integrarem numa nova comunidade que transcende a cidade que é a nação.

Todavia, com o **triunfo da imprensa popular noticiosa**, o jornalismo tornou-se, em parte, *"uma sucessão convulsa de acções e acontecimentos, alheia ao tratamento grave e metucioso das velhas causas defendidas pelos jornais de antigamente"*.⁵⁷

Por seu turno, face às necessidades de arregimentação dos novos votantes⁵⁸ os partidos desenvolveram uma retórica demagógica, banal e populista e **passaram a aperfeiçoar as suas técnicas de manipulação dos jornalistas**, colocando-os ao serviço de interesses políticos⁵⁹.

Pelo final do século, a vida política radicalizou-se⁶⁰ e o discurso dos jornais, também.

Nesta conjuntura, começou a estabelecer-se uma intrincada e complicada relação entre jornalistas e políticos: casos houve em que os jornais se colocaram, nitidamente, ao serviço da promoção de carreiras políticas, de partidos políticos e de interesses pessoais.

A imprensa converteu-se num "Quarto Poder".

E o referido **radicalismo discursivo** da imprensa do final do século XIX e princípios do século XX **valeu-lhe uma via de legitimação viciosa mas persistente**⁶¹:

*"Os cidadãos, convertidos em improvisados destinatários de um discurso jornalístico incendiado, assumem uma profunda consciência política derivada da ficção participativa em que a imprensa os submergiu, ficando esta consagrada como virtual representante da consciência cidadã."*⁶²

Atitude que nada têm a ver com as publicações, assumidamente, políticas e partidárias (*party press*) mas sim com a existência de um jornalismo que promove e satisfaz interesses políticos, invadindo, inclusivamente, os territórios da representação política institucional^{63/64}.

⁵⁵ Usavam de textos simples, de imagens e manchetes, de grafismo inovador, títulos apelativos, etc.

⁵⁶ A designada "*penny press*"

⁵⁷ Frase atribuída a Garcia González, na obra de Jorge Pedro Sousa, já citada.

⁵⁸ Resultantes da expansão do direito de voto.

⁵⁹ Por ex. para destruir carreiras ou para testar a receptividade de determinadas políticas ou medidas.

⁶⁰ Aos liberais conservadores opunham-se os anarquistas, socialistas e nacionalistas.

⁶¹ De facto, pese embora o manifesto vício de raciocínio em que assenta, o argumento continua a ser utilizado na actualidade.

⁶² Frase atribuída a Garcia González, na obra de Jorge Pedro Sousa, já citada.

⁶³ Entrando no jogo político e dos interesses partidários, exercem pressão sobre os políticos, levando-os, por vezes a tomara medidas que mais satisfazem a opinião pública e não as racionalmente mais adequadas.

O século XIX foi, assim, o século de entrada da imprensa jornalística na contemporaneidade: a **deslocação do espaço público para o campo dos *media*** permitiu, não só o debate da governação e a discussão combativa de ideias e medidas governativas, mas também, a disseminação de ideologias como o nacionalismo e o marxismo e a expansão das ideias liberais e do espírito burguês, a que se associa a ideia da liberdade de imprensa.

A partir do final do séc. XIX o jornalismo noticioso generalista passou a ser encarado, essencialmente, como uma especialidade técnica: de recolha, processamento (selecção, hierarquização, transformação discursiva) e difusão de informação socialmente relevante sob a forma de notícias; os jornais começaram a ser estruturados em função duma trilogia de conteúdos que, ainda hoje, subsiste: notícias, em primeiro lugar; opinião, análise e enquadramento, em segundo lugar; e informação de serviços, em terceiro lugar.

Na difusão de conteúdos, o telégrafo conseguiu dar à nova imprensa popular e noticiosa do séc. XIX uma atualidade nunca antes vista, sustentada numa rede de correspondentes e colaboradores.

As agências de notícias⁶⁵ fizeram a sua aparição.

Com a proliferação das notícias, intensificou-se a adoção de uma linguagem telegráfica⁶⁶; os jornalistas começaram a demonstrar preferência pela utilização de técnicas de elaboração de notícias – o "lead", a técnica da pirâmide invertida⁶⁷, procedimentos de objetividade – em detrimento de estilos pessoais de (eventual) maior valor literário; os "novos" critérios viriam a desenvolver-se como conjunto de saberes e competências específico, contribuindo para a consolidação do jornalismo como profissão e para a edificação de uma cultura e de uma ideologia profissionais.

Todavia, foi esta perspectiva da cultura jornalística, aliada à ideologia social das democracias que estabeleceram o **princípio da democraticidade no acesso aos factos e informações**, antes na posse de uma elite. Daí resultou a ideia de um jornalismo com a função de "**vigia dos poderes**" – ideia que ajudou a **legitimar o jornalismo** aos olhos da sociedade enquanto **actor capaz**, juntamente com outros, **de definir a realidade social** em torno de factos e assuntos que eleva à categoria de noticiáveis.

O jornal chama a si a responsabilidade de defender os cidadãos dos hipotéticos abusos e injustiças do poder; fá-lo através da difusão de factos e ideias que expõe, com alegada objectividade, a uma audiência que, deste modo, os habilita a extrair as suas conclusões.

⁶⁴ O autor Jorge Pedro Sousa, na obra anteriormente citada, dá como exemplo de medida tomada devido à pressão exercida sobre o poder político através dos meios jornalísticos, a declaração de guerra de França à Prússia, em 1870.

⁶⁵ Organizações que se dedicam a produzir notícias e outras informações para venda os órgãos jornalísticos e outras entidades interessadas, tais como grupos económicos e governos.

⁶⁶ Caracterizada pela clareza, brevidade, precisão e simplicidade da linguagem.

⁶⁷ Técnica de redacção em que a informação mais importante surge no primeiro parágrafo ("*lead*") e nos parágrafos seguintes, gradativamente, a menos importante.

A partir do séc. XIX, este "papel" da imprensa ditará o seu protagonismo na construção de uma espécie de "realidade jornalística" que, privilegiadamente, logrará *informar*, quase m exclusivo, a edificação de uma designada "realidade social"⁶⁸

O jornalismo começou a ser ministrado ao nível de formação superior, em 1806 e, as primeiras organizações profissionais de jornalistas surgiram em 1833.

O jornalismo foi, gradualmente, melhorando os seus meios de impressão, o que permitiu o aperfeiçoamento da qualidade gráfica dos jornais e revistas, designadamente, com a introdução da fotografia junto ao texto, tornando as publicações mais apelativas e, conseqüentemente, um aumento de tiragens e de lucros; para este mesmo efeito, utilizaram temáticas popularmente apelativas, como o crime (ex. Jack, o Estripador), o desporto, os escândalos (sexuais, financeiros, etc.) e a corrupção.

O sucesso deste negócio noticioso deu origem aos primeiros fenómenos de concentração de propriedade da imprensa (formação das primeiras cadeias de jornais) e de aquisição de jornais por conglomerados económicos de outros sectores.

No final do século XIX, a imprensa popular deixou-se *capturar* pelo nacionalismo, frequentemente xenófobo e imperialista, que a marcou até à I Guerra Mundial ou mesmo até à II Guerra Mundial.

O jornalismo dominante não deixou de ser noticioso, mas cedeu ao discurso populista e radical que favorecia a ideia de comunidade nacional e os ideais nacionalistas de patriotismo exacerbado e beligerante, imperialista e xenófobo, legitimador das políticas coloniais, que cultivava a adesão popular ao aparelho institucional de onde o nacionalismo se difundia.

– O jornalismo no século XX

O séc. XX assistiu a grandes transformações: **a mediatização electrónica** – aparecimento dos meios electrónicos de comunicação⁶⁹ – inicialmente, meios de difusão massiva de mensagens, como **a rádio e a televisão**⁷⁰ que sofreram uma evolução similar à imprensa, tornando-se crescentemente diversificados e segmentados; **o desenvolvimento das telecomunicações e da informática gerou a Internet**, o meio mais capaz de proporcionar interactividade e de projectar o individual e o local no global; a formação de grandes oligopólios mediáticos, grupos empresariais, por vezes, multinacionais⁷¹.

⁶⁸ Edificação dos referentes e imagens que tomamos pela realidade e que dela fazem parte.

⁶⁹ Com alcance mundial, graças aos satélites e cabos.

⁷⁰ Com enorme impacto nas áreas da política, da economia, da cultura e nos assuntos militares.

⁷¹ O que dificultou a intervenção dos Estados que, por isso, mantiveram na esfera pública, pelo menos, um canal de rádio e um canal de televisão; em Portugal, existem, na esfera pública, dois canais de TV abertos e quatro por cabo e três canais de rádio.

1.5. Actualidade – Modelo Ocidental de Jornalismo

Este modelo, cujas raízes radicam no modelo britânico de jornalismo edificado a partir do final do séc. XVII, **alicerçado nos princípios da liberdade de expressão e de imprensa**, preconiza que a imprensa deve ser independente do estado e dos poderes, tendo o direito a reportar, comentar, interpretar e criticar as actividades dos agentes de poder, inclusivamente dos agentes institucionais, sem repressão ou ameaça de repressão.

Teoricamente, os jornalistas são apenas limitados pela lei (tida por justa), pela ética e pela deontologia.

No entanto, o **fácil acesso dos grupos e agentes de pressão** mais poderosos ao campo jornalístico e o difícil acesso da generalidade da população aos mesmos, torna desequilibrada a luta simbólica pelas ideias e pelos enquadramentos dominantes na arena pública.

1.6. Jornalismo contemporâneo: tendências...

O movimento **contra a rotinização e burocratização do jornalismo ocidental**, tem proposto alternativas que ajudaram a consolidar vários movimentos e tendências de renovação estilística e funcional do jornalismo após a II Guerra Mundial. São eles: o **jornalismo de precisão**⁷²; o **"Novo Jornalismo"**⁷³; o **jornalismo cívico**⁷⁴; o **jornalismo participativo**⁷⁵.

1.7. Jornalismo audiovisual: o telejornalismo

O **mais potente meio de produção e difusão de conteúdos** jornalísticos na segunda metade do século XX foi a **televisão**⁷⁶ que se globalizou, beneficiando do extraordinário potencial que lhe é dado por ser um meio electrónico de comunicação.

1.8. Internet

Vale, sobretudo, como veículo de comunicação polifuncional, com valiosas características: de **interactividade**, permitindo ao utilizador funcionar **como selector de informação** e mesmo como **produtor e emissor de mensagens; não estar sujeita a um controle central** tomando-a

⁷² Preconiza a aplicação de técnicas de investigação científica sobre a sociedade pelo uso de estatística, investigação jornalística, etc.)

⁷³ Tem duas forças motrizes: a assunção da subjectividade dos relatos sobre o mundo e a retoma do jornalismo de investigação em profundidade; revelou escândalos como o de Watergate; tornou-se um jornalismo de linguagem e estilo mais cuidados; com um discurso subjectivo e impressionista.

⁷⁴ Com aplicação prioritária ao nível da imprensa regional e local, com o propósito de reduzir o alheamento dos cidadãos face à política e ao jornalismo.

⁷⁵ Também designado de Jornalismo dos Cidadãos ou de autoria colectiva, onde a agenda jornalística é definida pelos consumidores de informação ou são os próprios cidadãos que executam os trabalhos jornalísticos, designadamente com recurso à internet (jornais on-line; weblogs), aos telemóveis da nova geração, etc.; inspira-se no jornalismo cívico.

⁷⁶ A partir dos anos oitenta é a televisão e não a imprensa a fixar a agenda jornalística.

mais consentânea com o interesse colectivo; permitir, simultaneamente, **a projecção do local no global**⁷⁷ e **do global no local**; **permite** fenómenos como os **weblogs** e a **disponibilização directa de informação da fonte ao receptor interessado sem intermediação jornalística**, retirando ao jornalista o papel de gestor, seleccionador da matéria que fazia chegar ao espaço público; a rede **continua a funcionar** mesmo em situações **de crise profunda**, dado possuir uma arquitectura descentralizada que, ainda hoje, **impede o controlo da Internet** por uma única entidade e **é acessível** a partir de diferentes terminais e suportes: computadores, televisões, telemóveis, etc....

O êxito do ciberjornalismo deriva, essencialmente, de duas características: instantaneidade da informação e possibilidade de **actualização permanente**.

II. Liberdade de Imprensa

Falar em liberdade de imprensa é falar no exercício da liberdade de expressão e do direito de informação através dos órgãos de comunicação social.

Historicamente, a liberdade de expressão nasceu com os ideais liberais propalados pelos grandes pensadores e filósofos dos sécs. XVII e XVIII, no advento da Idade Contemporânea⁷⁸, que defendiam a democratização da informação, como forma de viabilizar e assegurar uma maior participação dos cidadãos na vida política, tendo em vista o combate dos regimes absolutistas que se multiplicavam, na Europa Ocidental.

Uma das primeiras manifestações ocorreu na Grã-Bretanha, com a aprovação da designada *Bill of Rights*, que protegia a liberdade da palavra (falada) dos parlamentares ingleses.

Seguiu-se, no continente europeu, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão produzida pela Revolução Francesa de 1789 que proclamava “a livre comunicação dos pensamentos e das opiniões” e o consequente direito de todo o cidadão de falar, escrever e imprimir livremente, tendo como limite a lei, destinada a reprimir os abusos de exercício desse direito.

Actualmente, a liberdade de imprensa tem acolhimento na generalidade dos instrumentos de direito internacional, designadamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art.º 19.º) na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 10.º) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art.º 19.º), datados de 1948, 1950 e 1966, respectivamente.

Na Constituição da República Portuguesa de 1976, a liberdade de imprensa insere-se no capítulo dos “Direitos Liberdades e Garantias” e define-se como uma “liberdade-resistência” contra os poderes públicos e, também, “como «*garantia constitucional*» da livre formação da opinião pública (...)”⁷⁹

⁷⁷ A designada glocalidade.

⁷⁸ Ou, ainda, na designada “*Later Modern Times*”.

⁷⁹ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada - Vol. I, cit, pág. 581.

O instituto desdobra-se num conjunto de preceitos (art.ºs 37.º, 38.º, 39.º e 40.º), sistematicamente *alinhado*, que se inicia com a norma que consagra e regula as liberdades e direitos de expressão⁸⁰ e informação, em geral (art.º 37.º CRP), de cujo regime beneficia⁸¹, na medida em que, a liberdade de imprensa é *apenas* um modo de ser qualificado das liberdades de expressão e informação⁸².

A fronteira entre ideias e opiniões, por um lado, e a recolha e a transmissão de informações, por outro, explica a especificação de direitos (de expressão do pensamento e de informação) subjacentes ao citado normativo (art.º 37.º).

A distinção é, todavia, essencial e tem repercussões de monta no ordenamento jurídico infraconstitucional, designadamente pela consideração de que a liberdade de expressão não pressupõe sequer um dever de verdade perante os factos⁸³, ao contrário dos direitos de informar e de ser informado que pressupõem a prestação e recebimento de informação adequada e verdadeira⁸⁴.

A questão ganha ainda maior dimensão, no âmbito da relação entre a liberdade de imprensa e o direito de informação, na sua tríplice vertente de informar, de se informar e de ser informado, porquanto a pergunta que emerge é a de saber se a liberdade de imprensa garante a reprodução consciente ou descuidada das falsas notícias.

A doutrina tem vindo a pronunciar-se a favor de uma resposta positiva, excluindo – obviamente – a falsidade consciente e deliberada.⁸⁵

O que parece deixar à deriva aquele bem valiosíssimo em que se funda a dita garantia constitucional: de *adequada e verdadeira informação* com vista à formação da opinião pública e à participação consciente e informada dos cidadãos na vida pública e na consolidação do estado democrático⁸⁶.

Os restantes preceitos (art.ºs 38.º, 39.º e 40.º da CRP) respeitam à liberdade de imprensa, à regulação da comunicação social e aos direitos de antena, de resposta e de réplica política, respectivamente.

Corolário da liberdade de expressão e da liberdade de informação é a proibição da censura⁸⁷.

⁸⁰ O direito de expressão pode incluir um direito de acesso aos meios de expressão mas não engloba um direito de acesso aos meios de comunicação social.

⁸¹ Incluindo a proibição de censura, a submissão das infracções aos princípios do direito criminal, o direito de resposta e de rectificação - art. 37.º n.ºs 2, 3 e 4, CRP.

⁸² Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. 1, pág. 580.

⁸³ Embora possa ser relevante nos juízos de valoração em caso de conflito com outros direitos ou fins constitucionalmente protegidos.

⁸⁴ Neste sentido a CRP já citada, págs. 572 e 573.

⁸⁵ Neste sentido, Ricardo Leite Pinto, em "Liberdade imprensa e vida privada", pág. 60, publicado na internet.

⁸⁶ Alegadamente com o intuito de evitar uma possível interferência do Estado na definição do que é verdadeiro ou falso, mas desprezando qualquer outra "solução de compromisso".

⁸⁷ Ref. a conceito amplo de censura: prévia ou posterior, através de meios jurídicos ou de meios de facto.

Prevista no n.º 2 do art.º 37.º CRP, tal proibição é de âmbito geral, aplicando-se a toda e a qualquer forma de expressão e informação, não sendo privilégio da que tem lugar através dos meios de comunicação social.

Os limites ao exercício deste direito, enunciados no n.º 3 da aludida norma constitucional, são, igualmente, de âmbito geral e *“visam salvaguardar os direitos ou interesses constitucionalmente protegidos de tal modo importantes que gozam de protecção, inclusive, penal.”*⁸⁸

Idêntico propósito tem a consagração legal de um direito de resposta e de rectificação (art.º 37.º, n.º 4) que funciona como instrumento de defesa, alegadamente dotado de uma "equivalência comunicacional" que possibilita uma resposta eficaz na defesa do direito ou do interesse ofendido.

Nota importante, neste domínio, para a existência de situações relacionadas com o exercício de carreiras públicas que levam a uma limitação severa dos direitos fundamentais, no caso, dos direitos de expressão pública (magistrados⁸⁹; militares; titulares de forças policiais e dos serviços de informações).⁹⁰

No específico âmbito da liberdade de imprensa, assumem especial relevo, os chamados direitos internos dos jornalistas: a liberdade de expressão e criação⁹¹ e o direito de intervirem na orientação editorial do órgão de informação em que trabalham^{92/93}

O direito de acesso às fontes de informação e ao sigilo profissional⁹⁴ (cfr. art.º 38.º, n.º 2, b), merecem especial destaque, pois é neles que, afinal, se alicerça grande parte da actividade dos jornalistas, assente numa posição especialmente protegida⁹⁵ como sujeitos activos da liberdade de imprensa.

Da maior importância são as garantias constitucionais de liberdade e independência perante o poder político e perante o poder económico – art.º 38.º, n.º 4, da CRP⁹⁶.

São vários os mecanismos constitucionais destinados a garantir estes objectivos: por parte do Estado, a proibição de ingerência ou de controlo e, também, a obrigação de assegurar e

⁸⁸ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, pág. 575.

⁸⁹ Aqui se enquadra o dever de reserva de que falaremos adiante.

⁹⁰ Como bem notou o Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia, na exposição efectuada no âmbito do anterior Curso para Coordenador de Comarca, o art. 270.º da CRP, referindo expressamente, o caso dos militares, "curiosamente" não fala nos serviços de informações.

⁹¹ Este, extensivo aos colaboradores regulares "externos".

⁹² Exceptuam-se os pertencentes ao Estado e a organizações doutrinárias ou confessionais.

⁹³ Estes direitos pretendem assegurar uma relativa independência dos jornalistas em relação ao proprietário/director da publicação.

⁹⁴ O acesso às fontes pressupõe o inerente sigilo.

⁹⁵ Em detrimento do direito de orientação dos titulares dos órgãos de comunicação - que assim se vê reduzido ou comprimido - e garantindo um melhor acesso a documentação existente na esfera dos poderes públicos.

⁹⁶ Sem estas garantias não se poderia falar em liberdade de imprensa.

defender essa independência perante o poder económico e de prestar apoio às empresas jornalísticas, de forma objectiva, imparcial e não discriminatória^{97/98}.

Por sua vez, a liberdade e a independência da imprensa relativamente ao poder económico⁹⁹ implica a observância dos princípios da transparência, da especialidade e do pluralismo¹⁰⁰.

A previsão constitucional de um serviço público de rádio e televisão¹⁰¹ constitui uma garantia institucional que visa garantir a própria liberdade e pluralidade da comunicação social – posto que abrange actividades não submetidas a interesses económicos ou a orientações doutrinárias particulares – e implica a definição e realização de obrigações de serviço público, designadamente, nas áreas da educação e da cultura.

A Constituição não coloca, no mesmo plano, a liberdade de imprensa e a liberdade de radiodifusão e de radiotelevisão, destacando-se¹⁰² aqui, a sujeição a um regime de licença, mediante concurso (art.º 38.º, n.º 7), em contraposição ao princípio de liberdade de fundação de jornais e de outras publicações.

A importância da liberdade de imprensa no jornalismo contemporâneo (...e de sempre) exige uma atitude de reflexão: *“Os meios de comunicação social são hoje um incontornável fenómeno de poder fáctico, do ponto de vista económico, político e ideológico. A par da sua função de expressão da liberdade de opinião e de informação, eles podem também ser um instrumento de violação de direitos fundamentais, nomeadamente os direitos ao bom nome e reputação, à privacidade, à imagem e à palavra, bem como de condicionamento do debate democrático e de campanhas de pressão ilegítima sobre os órgãos de poder político. (...) Os meios de comunicação social não são somente titulares e beneficiários de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos (nomeadamente, a liberdade de imprensa) mas também destinatários obrigados ao respeito dos direitos fundamentais de terceiros, como fenómeno típico da relevância dos direitos fundamentais contra poderes privados. (...)”*¹⁰³

III. O Poder dos Media e o Espaço Público

Segundo *Habermas*, a noção de espaço público corresponde ao espaço onde se formam as opiniões e as decisões políticas e onde se legitima o exercício do poder. É o espaço do debate e do uso público da razão argumentativa.

⁹⁷ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. 1, pág. 586.

⁹⁸ Envolvendo assim uma prestação positiva do Estado, com tradução económica.

⁹⁹ Tendo em vista impedir a promiscuidade com outras actividades económicas e assegurar a sua independência e o pluralismo inerente à função de reconhecido valor social.

¹⁰⁰ Implicam a divulgação da propriedade e meios de financiamento, a reserva de titularidade para quem não tenha estatutariamente objecto diverso da actividade editorial e um controlo da concentração de empresas, nesta área.

¹⁰¹ Não inclui a existência de jornais públicos.

¹⁰² As limitações relativas à extensão deste trabalho não nos permitem maiores desenvolvimentos, nesta matéria.

¹⁰³ *Ipsis verbis*: ponto XXII do comentário ao art. 38.º da CRP, pág. 594, na obra já citada de Gomes Canotilho e Vital Moreira.

Concretizava-se, inicialmente, na vida social, nos debates sobre política, economia, assuntos militares, literatura e artes que ocorriam nos cafés, clubes de cavalheiros e salões. Era um espaço público "físico", à semelhança do fórum romano e da ágora grega.

O seu "*traço de singularidade mais notável*"¹⁰⁴ residiu (e reside) **no poder de mudança social** que alcança em resultado do tipo de influência que consegue exercer sobre a sociedade.

Foi a transformação social e cultural da sociedade do séc. XIX operada pelo capitalismo e pela democratização da vida política, que verdadeiramente deu origem a uma nova espécie de "espaço público" com um poder de influência social superior que, gradualmente, irá atingir o patamar da sociedade global.

A princípio, este "espaço público" era elitista e pouco diversificado, em parte, devido a uma imprensa cara, inacessível aos cidadãos comuns, mas esse cenário modificou-se, a partir de meados do séc XIX, com a perda de influência da chamada "*party press*" (devido à estruturação dos partidos políticos como aparelhos de poder), ocasião em que se desenvolveu uma imprensa predominantemente noticiosa, de discurso acessível, comercialmente agressiva e formalmente independente.

Foi esta imprensa popular noticiosa que – pese embora um conjunto de vicissitudes e reveses¹⁰⁵ que sofreu – conseguiu implantar-se e expandir-se, com sucesso, na Europa Ocidental, logrando, deste modo, orientar e conduzir o desenvolvimento da democratização da vida pública.

Esta explosão da imprensa transferiu para os jornais e revistas os debates que anteriormente se desenvolviam nos ditos cafés, salões e pequenos círculos de discussão de ideias que, num período mais recente, tinham podido contar com a colaboração de uma intelectualidade crítica emergente.

A **imprensa** tomou-se, assim, a **primeira grande instância mediadora** na configuração do espaço público moderno!

Neste contexto, o espaço público moderno uma, ainda, a sofrer um conjunto de dinâmicas que acabariam, não só, por consolidar o seu enorme potencial de influência, ao nível planetário, mas também, por enfraquecê-lo enquanto força política autónoma¹⁰⁶.

Com efeito, a evolução histórica caracterizava-se, naquele momento, pela afirmação da economia capitalista, com processos de acumulação e concentração de capital, o que daria origem a uma agudização dos conflitos sociais que, rapidamente, atingiram o universo político, tendo como consequência, ao nível do espaço público, a sua transformação em palco de

¹⁰⁴ João Pissarra Esteves, in "Sociologia da Comunicação" – 2.ª edição, pág. 167.

¹⁰⁵ Em consequência das políticas de censura dos governos autoritários e das "taxas sobre o conhecimento" praticadas em Inglaterra.

¹⁰⁶ Ref. "Sociologia da Comunicação" já citada, pág. 224.

conflitos e lutas entre interesses sociais divergentes. O jornalismo passou a funcionar como arena pública.

Mas a acção, crescentemente, organizada dos interesses em conflito, em particular, daqueles que dispunham de um conjunto mais alargado de meios, permitiu e favoreceu a **apropriação particularista** do espaço público.

Situação que desencadeou a *cobiça generalizada* deste mesmo espaço por parte dos mais diversos grupos sociais que perceberam o potencial de influência desta estrutura; além disso, a possibilidade da sua utilização, como instrumento de participação na vida social ou de mera visibilidade social, atraiu um conjunto de participantes com ânsias de protagonismo, aos mais diversos níveis, designadamente, do político e do económico.

Tais circunstâncias viriam a repercutir-se no espaço público de duas formas distintas, aparentemente, antagónicas: por um lado, verificou-se uma enorme expansão do dito espaço em consequência daquela especial apetência de instrumentalização e protagonismo e, por outro, o seu enfraquecimento, *"enquanto força política autónoma, na medida em que se torna refém de interesses específicos, particularizados"*.¹⁰⁷

No final do séc. XIX, princípios do séc. XX a vida política radicalizou-se e a necessidade de arregimentação de novos votantes levou os partidos políticos a aperfeiçoarem as técnicas de manipulação dos jornalistas, colocando-os ao serviço dos interesses políticos.

A Europa preparava-se, então, para o exacerbamento dos nacionalismos que haveriam de dar origem às duas guerras mundiais; os jornais reflectiam e alimentaram esta euforia nacionalista.

Nessa ocasião, o espaço público apresentava-se dominado por um estado intervencionista¹⁰⁸, por organizações políticas e, também, por grupos de interesse que se tomaram parceiros dos Estados, os quais *"para prosseguirem os seus objectivos, transformaram a comunicação pública racional dos tempos iniciais do espaço público em relações públicas, publicidade e entretenimento. Esses factos não só esbateram as fronteiras entre público e privado como também promoveram a desagregação, desintegração e feudalização do espaço público"*¹⁰⁹. *A capacidade escrutinadora e crítica do público interessado na governação, um dos pilares em que assenta a democracia, terá diminuído, com prejuízo do próprio sistema democrático.*¹¹⁰

A Imprensa/Media, enquanto gestora deste espaço público, iniciara já a sua enérgica e inexorável ascensão no sentido de se converter num **verdadeiro poder**, não institucional, meramente fáctico, mas poderosíssimo e real.

Um poder que, assim, foi usurpando ao político e às instituições políticas o papel de representação dos cidadãos, de vigilância dos poderes e de pugna pelo interesse público.

¹⁰⁷ Ref. "Sociologia da Comunicação" já citada, pág. 224.

¹⁰⁸ Com o objectivo de atenuar os problemas económicos, políticos e sociais que as sociedades enfrentavam.

¹⁰⁹ Citação do autor Jorge Pedro Sousa, referindo-se à obra "Os novos media e o espaço público", da autoria de Rogério Santos.

¹¹⁰ Jorge Pedro de Sousa, in "Uma história breve do jornalismo no Ocidente", págs. 176 e 177.

Um "status quo" que, só recentemente, terá sofrido algumas **brechas** infligidas pelos designados "jornalismo participativo" e "ciberjornalismo" e, também, de alguma forma, pelas redes sociais, cujas características de independência e pulverização de protagonistas não permite qualquer tipo de controlo, orientação ou domínio,

"(...) O espaço público, como se sabe, sofreu forte inflexão empírica e teórica. A realidade da comunicação massificada (...) foi significativamente desconstruída com a consolidação social da Internet nas décadas de 70 e 80 e, depois, da Web, a partir dos anos 90 do século passado. (...) Meios de comunicação monopolistas (estatais ou privados) cederam lugar a um opulento set de plataformas, canais e demais dispositivos de manifestação de uma miríade de vozes singulares no mundo inteiro. A centralização autocontrolada do simbólico mediático passou a conviver, relativamente arrefecida em sua exclusividade tecnológica e em seus índices de audiência, com a descentralização e aleatoriedade da atuação e expressão individuais".¹¹¹

Não obstante, o **panorama actual** reflecte um agravamento da **captura** deste "espaço público" por estruturas políticas, sociais e, sobretudo, económico-financeiras de grande dimensão e um reforço de impacto, em extensão e vigor, do seu poder de influência.

Diz-se que a *tradição democrática imaginou a imprensa* – e, depois, os demais meios de comunicação social – como instrumento de liberdade de expressão, de contrapoder aos poderes políticos e como intermediária entre os governantes e a sociedade civil.

Fê-lo, provavelmente, com toda a propriedade, quando a imprensa se estreou como mediadora na configuração do espaço público moderno, numa altura em que ouvia e reproduzia^a efervescência discursiva de uma sociedade mergulhada num mar de mudanças, de novas ideias, de novas técnicas, a braços com a implantação e a consolidação de novos paradigmas sociais, económicos e políticos.

Mas já não é assim! A comunicação social impõe-se, agora, à própria sociedade civil, brandindo um poder acrescido, forte e abrangente que acumulou ao longo dos muitos anos de "jogos de poder" que protagonizou e fomentou junto das mais diversas forças sociais, políticas e económicas; neste processo, foi extraindo o descrédito, o descontentamento e a desconfiança popular, para se louvar nas dores dos cidadãos e ganhar deles inabalável confiança e credibilidade, sobre as quais construiu o seu império de influência.

Os *media* estão em todo o lado! Dominam todos os aspectos da (nossa) vida.

Presentes no dia-a-dia, em particular através da televisão, os *media* recolhem, tratam e produzem informação em situações próximas do monopólio¹¹², o que lhes permite uma prestação informativa objectiva ou não, parcial ou imparcial, muito, pouco ou nada verdadeira,

¹¹¹ Cit. excerto estudo da autoria de Eugénio Trivinho, Prof. na PUC/-SP/SP/BR, em Porto Alegre - Brasil, publicado na internet, com o título "Espaço Público, visibilidade e cibercultura"

¹¹² Dada a grande concentração da propriedade (ou de participação directa e indirecta no capital das sociedades titulares) das agências noticiosas, jornais, revistas, canais de televisão, etc.

enfim, da forma mais conveniente aos propósitos e objectivos que se tenham proposto alcançar.

Seguramente dotados de uma vastíssima *rede de compromissos*, servem a informação que lhes aprouver e como lhes aprouver, seguros de que a "mensagem", chegará a um vastíssimo público, resultante da congregação dos vários públicos que conseguiram "fidelizar".

Garantida a recepção, **tudo é possível**: promover pessoas, carreiras profissionais, políticas, ideias, valores, técnicas, produtos etc., ou, então, destruir a imagem, a consideração social, a credibilidade, a validade, a operacionalidade ou a utilidade de todos eles; criar ou destruir vidas e valores. Até julgar na rua, na praça pública... *Antes* ou *na vez* dos Tribunais.

Um imenso poder que, à revelia dos cidadãos e à margem das instituições democráticas representativas, permite a subjugação dos poderes políticos constituídos, em particular, do poder judicial¹¹³. O **4.º poder**: o maior deles.

Esta comunicação social que tomou em mão a tarefa política de velar pelo interesse público e representar os cidadãos, teima, infundadamente, em buscar num passado distante, numa realidade ausente e irrepetível, a razão da sua alegada legitimidade.

De facto, o argumento de que o acesso dos cidadãos à produção mediática confere à imprensa/ meios de comunicação social qualquer tipo de mandato de representação, é **pura falácia**.

Na verdade, estabelecendo a comparação do espaço público dos *media* com uma plataforma digital¹¹⁴, verifica-se o seguinte processo de emissão/recepção: a dita plataforma recebe informação prestada pelos jornalistas/meios de comunicação social (mensagem) que vem a ser recepcionada por um universo indeterminado de pessoas¹¹⁵, que assimila (ou não) os respectivos conteúdos e que, por via disso, pode (ou não) agir, pensar ou adoptar determinados comportamentos mais ou menos concordantes com os restantes indivíduos que receberam idêntica informação.

O aludido universo de receptores, raramente, tem acesso à dita plataforma para participar nos respectivos conteúdos. São meros receptores passivos!

Assim, o "espaço público" *não reflecte nem projecta* qualquer interesse, valor ou motivação dos diferentes públicos que alegadamente congrega, como *não reflecte nem projecta* a chamada "opinião pública" qualquer que seja a definição que, sociologicamente, se lhe pretenda assacar.

¹¹³ Tratando-se, obviamente, de poderes políticos, a destrinça do poder judicial serve apenas para realçar a ausência de intervenção de natureza política na função jurisdicional, nos sistemas continentais (não anglo-saxónicos), a nosso ver com consequências de relevo na discussão deste tema.

¹¹⁴ Ideia que se apresenta ajustada à noção de "espaço público" de Habermas que - acentuando a dimensão comunicacional do espaço público - define o espaço da opinião pública como uma rede de comunicação de conteúdos e de tomadas de posição.

¹¹⁵ Eventualmente localizado, dependendo do meio de difusão.

É com base nesta ideia que alguns autores rejeitam as noções da "democratização de massas", da "sociedade de massas", referindo que todos os indivíduos mantêm, na generalidade, a capacidade de serem diferentes dos outros, pelo que a massificação só pode referir-se à difusão massificada das mensagens, informações, notícias.

A sociologia insiste, todavia, no reconhecimento do fenómeno e na sua interacção com o espaço público, argumentando, de forma exemplificativa, que este pode operar a ligação *massificada* dos indivíduos quando o tipo de aglomeração humana visada resulta de processos de profundo desenraizamento físico e cultural, isolamento ou qualquer outro factor debilitante da sociabilidade, preenchendo esse espaço de socialização "vazio" e/ou "isolado" e logrando produzir um efeito de igualitarização.

Como quer que seja, todos os eventos e efeitos sobre os ditos receptores são produzidos ao nível da *reação à influência social*¹¹⁶ resultante dos conteúdos divulgados; e, ainda que estes possam acarretar/provocar/originar/estimular atitudes ou comportamentos com maior ou menor relevância social, o certo é que não constituem declaração/reprodução, indicação de interesses, valores ou preferências dos respectivos destinatários.

Como bem salienta o citado autor Jorge Pedro Sousa: *"(...) como o espaço público moderno se estabelece, em grande medida, na esfera mediática, aqueles que são excluídos pelos media massificados, conseqüentemente, não participam no espaço público. Existem simulacros de participação, como as sondagens e os programas como o "Fórum TSF", mas estes simulacros não correspondem à antiga capacidade de intervenção dos burgueses ricos e envolvidos sobre a vida política, social e económica dos estados, como aconteceu aquando da formação do espaço público moderno."*¹¹⁷

Ademais, na questão do "poder de influência", importará atentar que a mensagem, qualquer que seja o seu conteúdo, é susceptível de influenciar o receptor¹¹⁸ e que, sendo a mensagem veiculada pela comunicação social, o respectivo conteúdo, enquanto expressão do (seu) direito de informar, está sujeita a deveres de objectividade e de verdade¹¹⁹.

Pelo que será da maior importância indagar da "inocência" e da "veracidade" dos conteúdos noticiosos veiculados pela comunicação social – quanto mais não seja – para se optar, com acerto, pelas referências ao "poder de influência" ou à "manipulação" da comunicação social.

E nem os *pares* conseguem favorecê-los...

¹¹⁶ Paul Lazarsfeld (1901-1976), figura cimeira da pesquisa social norte-americana, rejeitou a perspectiva do funcionamento dos *media* como manipulação, defendendo um novo enfoque para essa questão: o funcionamento dos *media* em termos de influência social - Cfr. obra citada "Sociologia da Comunicação", pág. 352.

¹¹⁷ Jorge Pedro de Sousa, in "Uma história breve do jornalismo no Ocidente", págs. 176 e 177.

¹¹⁸ Não se discute, como parece pretenderem as diversas teorias sociais da comunicação, o grau de influência e a concorrência de outras formas de influência porventura mais eficazes (p. ex. a influência pessoal), sendo, todavia de salientar um curioso dado obtido em várias pesquisas, relativamente à influência social dos media, ao nível político, já que esta parece ultrapassar a "toda poderosa" influência pessoal.

¹¹⁹ De contrário, não poderá beneficiar do instituto da "liberdade de imprensa", designadamente das suas garantias de independência, do sigilo das fontes e do apoio público que o respectivo regime jurídico lhe concede".

Ilustrando a situação actual, a *Ethical Journalism Network* (EJN) – associação internacional de profissionais da comunicação – em artigo subscrito por Aidan White, sob a epígrafe "*Fake News*", escreveu: "*De acordo com inúmeros observadores, dois grandes temas – o Brexit e a eleição de Donald Trump – assinalaram/expuseram um momento de perigo para a imprensa que fez soar um profundo alarme nas fileiras da comunicação social, em todo o mundo. A livre circulação de mentiras deliberadas, a ineficácia da confirmação de factos, a resiliência da propaganda populista, o racismo, o sexismo e a emergência da chamada era pós verdade, desafia as fundações da ética jornalística – em matérias que são importantes para a democracia e para os cidadãos que querem estar bem informados para tomar decisões susceptíveis de lhes provocarem mudanças de vida.*"^{120/121}

Uma perspectiva muito moderada do problema que aqui se enuncia, mas que não escamoteia a verdade que hoje se vivencia, em termos de comunicação social e que, curiosamente, põe em destaque **o perigo de sobrevivência dos próprios *media*** como instituição social de mérito¹²² capaz de prestar grandes e vitais contributos de conhecimento e de informação, para o desenvolvimento e evolução da humanidade.

Além disso, tratando-se de um poder (fáctico) da envergadura que aqui se pretendeu registar no *traço imperfeito* de um esboço muito superficial, seria expectável que se verificasse grande preocupação na regulação e na fiscalização do mesmo. Mas, parece que não! Falamos de um público apático e duma manifesta ineficiência e *inoperabilidade* da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação.¹²³

Mais do que mil palavras, valerá, neste âmbito, o "discurso" do próprio Presidente (cessante) da ERC, em entrevista concedida em 17/02/2017, ao canal 2¹²⁴: "hoje temos comentadores que dão notícias sem qualquer verificação, anda muito político a atrapalhar o tráfego e a fazer contrabando de informação".

Afinal quem zela pela *transparência* do poder que clama, diariamente, pela *transparência* dos outros poderes?

IV. O sistema de justiça e a comunicação social

Até à Idade Moderna, a jurisdição pertencia ao soberano, assente na origem divina dos seus poderes. Todavia, durante a Idade Média, em virtude do incremento e do aumento de complexidade das inter-relações culturais, sociais e económicas, os reis e os nobres atribuíram a função de julgar a notáveis ou a magistrados administrativos que a exerceram, não como emanção de soberania, mas como afirmação do prestígio, do conhecimento específico e da autoridade próprios.

¹²⁰ Publicado no respectivo site, na internet.

¹²¹ Tradução nossa.

¹²² Por via disso, beneficiária de uma liberdade de expressão qualificada e dotada de especiais garantias.

¹²³ Criada pela Lei 53/2005 que lhe atribui poderes de supervisão e regulação sobre os meios de comunicação social (arts. 8.º e 9.º).

¹²⁴ Em conversa com o jornalista João Fernando Ramos - in www.abrilabril.pt.

O *Ius dicere* era a enunciação aristocrática do direito e implicava saber interpretar as leis, intermediando mensagens para responder a tensões de contendas, às demandas e litígios vivenciados à época; o direito era entendido como pertencente à ordem da imanência, numa dimensão naturalista, pela qual existia sem decisiva interferência externa; cabia ao jurista *apenas* a tarefa de descobri-lo (*invenere*).¹²⁵

Constituiu-se assim, organicamente, uma classe judiciária, especializada em julgar, que se beneficiava das garantias de vitaliciedade e inamovibilidade; a esta classe, na maioria dos países, foi concedido o estado de nobreza, pelo respeito que se entendia ser-lhe devido.

Com a Revolução Francesa, consagrou-se o princípio da divisão de poderes e instituiu-se o primado da lei! Ao contrário do que seria de esperar, a independência do poder judicial e a autonomia do juiz ficaram reduzidas à aplicação da lei, entendida esta como actividade quase maquinal, não reflectida, de aplicação das normas jurídicas.^{126/127}

Por sua vez, as funções de acusador público – parcialmente correspondentes às do actual Ministério Público – eram desempenhadas por funcionários ou magistrados, organizados na dependência do executivo.

Com a evolução, no tempo, dos novos ideais e formas de governo e abandonada aquela visão redutora das funções do juiz, os sistemas continentais da Europa Ocidental, viriam a adoptar para os tribunais os princípios organizativos da administração pública: instituição de quadros e carreiras, com regras de acesso e regime de remunerações; como princípios orientadores do exercício da função judicial, os deveres de imparcialidade e de neutralidade traduzidos num conjunto de incompatibilidades e inibições, designadamente, a proibição do exercício de actividades políticas.

[Inversamente sucedeu com os tribunais, em Inglaterra, os quais se afirmaram como órgãos de natureza política enquanto participantes do poder, sendo o recrutamento dos juizes feito entre advogados com os melhores "curricula" profissional e político.]

Na actualidade, em Portugal, a escolha feita pela profissionalização das Magistraturas assente numa especial competência e habilitação para o exercício da função e num espírito de isenção e responsabilidade – no seguimento e evolução dos requisitos já presentes no registo histórico do poder jurisdicional quando *alforriado* pelo soberano – **parece ser uma das melhores opções** para a garantia da independência e imparcialidade do poder judicial.

Além disso, tal profissionalização é, relativamente aos magistrados portugueses, reforçada por exigências de exclusividade absoluta, proibição do exercício de actividades políticas de natureza

¹²⁵ O Digesto - compilação de jurisprudência, elaborada por ordem de Justiniano I, composta por cinquenta livros e promulgada a 15/12/5333 - ensinava que somente se chega à justiça por meio de casos concretos (casuística), no momento em que se encontra (*invenere*) a solução adequada para determinada situação.

¹²⁶ A Montesquieu é atribuída a definição de juiz como "boca morta que pronuncia as palavras da lei".

¹²⁷ Só não foi assim nos sistemas anglo-saxónicos, onde a jurisprudência manteve a sua autonomia na formulação do direito.

pública e por um dever de reserva¹²⁸ orientado para a preservação da dignidade do cargo e a imparcialidade e independência da magistratura.

Este dever de reserva¹²⁹ – também, tratado e desenvolvido em diversos instrumentos internacionais¹³⁰ e de auto-regulação/auto-vinculação,¹³¹ designadamente, em códigos de ética¹³² – inserindo-se na problemática dos direitos fundamentais e, constituindo, a nosso ver, verdadeira restrição de direitos – tem sido convenientemente acatado e percebido pela generalidade dos magistrados portugueses que, em nome do exercício das correspondentes funções, têm usado desta liberdade com a contenção necessária à preservação da imagem, da autoridade e da imparcialidade do poder judicial.

Sobre a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), parece haver uma justificada multiplicação de apelos à "contenção" na participação/utilização pelos magistrados das redes sociais e *blogs*, considerando que as peculiares características desta tecnologia¹³³ permitem/possibilitam que qualquer "manifestação comunicacional"¹³⁴ possa ser transformada em notícia; mas, também, neste domínio, se verifica uma boa compreensão dos "riscos" a evitar e uma posição consensual relativamente a um conjunto restrições, no sentido de que os magistrados não podem emitir conselhos jurídicos através de sites dos *media sociais*, não podem fazer comentários sobre casos pendentes e não podem comunicar com advogados sobre matérias em julgamento no seu tribunal.

Sacrifícios¹³⁵ que, de algum modo, poderão ajudar a explicar a alegada *falta de jeito* dos magistrados no seu relacionamento com a comunicação social!

Sem esquecer que, nesta relação, o processo é **desigual**: a um opõe-se um dever de reserva e contenção e, a outro, uma liberdade qualificada.¹³⁶

Contudo, o "diálogo" aparece como necessário, em nome da dita liberdade de imprensa, designadamente, na vertente da garantia de acesso à informação, por parte dos meios de comunicação social. Mas não só.

¹²⁸ Restrição referente ao "ambiente processual", densificada nos respectivos estatutos: art. 12.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e art. 84º do Estatuto do Ministério Público.

¹²⁹ Na opinião abalizada do Prof. Bacelar Gouveia - o dever de reserva não relacionado com o conhecimento do caso concreto revela-se uma questão complexa porque "entre a política, o social, as convicções e/ou inclinações religiosas ou outras, as fronteiras diluem-se e existe a questão das opiniões desse cariz, nas redes sociais. Os magistrados não podem ficar desprovidos da sua liberdade em vários aspectos da sua vida".

¹³⁰ Ref. art. 10.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos Homem e art. 19º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

¹³¹ As opiniões dividem-se no que toca à expressão jurídica das limitações à liberdade de expressão dos magistrados, pugnando uns pela limitação pela lei, outros, pela via da autorregulação ou auto-vinculação.

¹³² Ref. "Compromisso Ético dos Juizes Portugueses".

¹³³ Em particular, o ambiente "aberto"(não protegido) do espaço em que se realiza o debate e a instantaneidade da difusão, etc.

¹³⁴ Termo utilizado pela Senhora Ministra da Justiça, Francisca Van Dunen, em alocução contemplada na colectânea de textos disponibilizada para este Curso de Formação Magistrados Coordenadores de Comarca.

¹³⁵ No plano extra processual, o dever de reserva conjugado com a exigência de respeito por padrões de comportamento adequado à função, implica, não raras vezes, um certo e irreversível isolamento social e uma cultura de interiorização, isto é, de fechamento sobre si mesmo, com algumas repercussões negativas na actualização da percepção sobre a realidade envolvente.

¹³⁶ Liberdade de imprensa.

É que, por outro lado, sendo a "Jurisdição" uma função de soberania exercida pelos tribunais¹³⁷ que a administram em nome do povo, afirma-se, na sequência desta definição, que a publicidade do funcionamento do sistema de justiça integra a essência do Estado de Direito Democrático, na medida em que o exercício da função jurisdicional é expressão do povo soberano (em nome do qual a mesma se exerce).

Donde resulta que é essencial que se preste informação sobre a actividade dos tribunais para que a sociedade a conheça e, desta forma, a controle e syndique.

Uma tarefa que caberá aos meios de comunicação social ou, melhor dizendo, da qual os media não poderão ser afastados.

É, todavia, neste contexto relacional de *interlocução necessária* que se *esculpe e engasta* o cenário de uma irrefutável *tensão* entre o sistema de justiça e os meios de comunicação social (imprensa, radio, televisão, internet e outros) e de uma alegada "crise da Justiça".

Como bem refere Cunha Rodrigues: *"Durante muito tempo, a justiça pôde dizer o direito de uma forma pouco ou nada escrutinada. Era um terreno apenas acessível a iniciados e a mediatização era feita com respeito pela racionalidade própria do direito. (...) Agora, as tecnologias e o mercado alteraram as propriedades da comunicação. Coisas que pareciam elementares, como o método jurisdicional de aproximação à verdade pela eliminação do erro em que se baseiam os meios de impugnação das decisões jurisdicionais são vistas como contradições ou percursos erráticos. Aproveita-se o trivial para decretar que a justiça está morta e em estado de decomposição."*¹³⁸

Porém, a despeito das *incompreensões e mal-entendidos*, é a imagem da Justiça que vem sendo posta em causa e, conseqüentemente, a sua credibilidade.

Na tabela das alegadas *improbidades judiciárias* surge à cabeça a *morosidade* dos processos e dos procedimentos judiciais, sendo aquela, sistematicamente, apontada como "cancro" da justiça.¹³⁹

Nesta matéria, parece ser opinião unânime dos operadores judiciários que os casos de morosidade se identificam, essencialmente, na justiça cível, com factores decorrentes da complexidade subjacente à evolução social e económica¹⁴⁰ e, na justiça penal com as dificuldades de investigação decorrentes da complexidade e *volatilidade* das condutas¹⁴¹ dos obstáculos ao seguimento dos fluxos de informação, designadamente de natureza financeira e,

¹³⁷ Art. 202.º, n.º 1, da CRP.

¹³⁸ Cfr. Colectânea de textos disponibilizada para este Curso de Formação para Magistrados Coordenadores de Comarca.

¹³⁹ Curiosamente, em entrevista concedida, em 17/03/2017, à TSF pela Senhora Ministra da Justiça, esta terá referido: "Na justiça cível temos problemas sobretudo com as insolvências, mas na justiça criminal, um relatório de 2012, coloca Portugal em primeiro lugar, sabia?" – ainda publicado no site da TSF.

¹⁴⁰ A tutela jurisdicional é, cada vez mais, convocada para a defesa dos direitos dos cidadãos e para garantir múltiplas funções de intervenção social que o Estado empreende, nas sociedades actuais.

¹⁴¹ P. ex. actividades inseridas em organização criminosa, reduzida materialização e pequena visibilidade de efeitos e vestígios, dispersão territorial, transnacional, etc.

bem assim, com resistências várias à obtenção e consolidação da prova^{142/143}; para além – obviamente – da inflação legislativa, do crescente volume de serviço e da complexidade própria do direito.

Além disso, como bem salientou o Presidente do STJ, Juiz Conselheiro Henriques Gaspar: “(...) importa salientar que a celeridade não poderá ser a primeira prioridade "porque uma justiça urgente gera riscos de afectação de direitos"; relevante será a qualidade das decisões que não pode ser alcançada se a cada processo não for consagrado o tempo que exige; a celeridade não pode ser um valor em si., mas apenas um instrumento de eficácia (...)"¹⁴⁴

Não obstante, a exposição destas e daquelas supra enunciadas razões, nunca chega ao "grande público". Não cabem no seu *padrão de preferências*...

“Não é de hoje o interesse do público pelos temas judiciais, sobretudo na área mais palpitante do direito penal em que o apelo do escândalo, do sangue, do escabroso, dos segredos inconfessáveis, sempre despertou a imaginação vampírica das audiências, mesmo dos poucos que liam jornais no século XIX.”¹⁴⁵

Em todo o caso, admitindo a necessidade do combate à morosidade da Justiça, parece não haver dúvidas que a *visão catastrófica* da Justiça fornecida pelos *media*, não é (não tem sido) isenta nem esclarecida,¹⁴⁶ abundando, ao invés, os longos comentários, geralmente muito críticos sobre o sistema de justiça e as suas decisões.

Diz-se que um conjunto de obstáculos relacionados com as diferentes perspectivas e sensibilidades, poderá explicar todo este *anómalo* procedimento dos *media* relativamente ao poder judicial.

Assim, entre outros, os diferentes tempos de actuação, objectivos e metodologias empregues na busca da verdade: o conceito da verdade processual,¹⁴⁷ que se contrapõe à verdade *total* e imediata defendida pelos *media*; os princípios de reserva e de sigilo, associados aos mecanismos da justiça, por contraponto, com os princípios da transparência e de circulação livre da informação, por parte dos *media*; as assumidas divergências entre o "tempo da justiça" e o "tempo dos *media*"¹⁴⁸; a complexidade e hermenêutica próprias da linguagem jurídica.

Ciente de todos estes entraves, é ponto que se admita que a perspectiva da Justiça transmitida à opinião pública **quase sempre revela falta de objetividade e falta de verdade** e, por isso, **não satisfaz as exigências da acção comunicativa** e do diálogo que os tribunais são chamados

¹⁴² P. ex. fenómenos de cumplicidade e confiabilidade, códigos de silêncio, envolvendo a própria vítima, etc.

¹⁴³ Para além, obviamente, da manifesta falta de recursos humanos (muito particularmente, no Ministério Público) que nenhuma gestão milagrosa conseguirá resolver!

¹⁴⁴ Ref. Colectânea de textos disponibilizada para este Curso de Formação para Magistrados Coordenadores de Comarca.

¹⁴⁵ Juiz Desembargador Jorge Batista Gonçalves - Colectânea de textos disponibilizada para este Curso de Formação para Magistrados Coordenadores de Comarca.

¹⁴⁶ E, muito menos, esclarecedora!

¹⁴⁷ De natureza jurídica complexa, é muitas vezes mal interpretado.

¹⁴⁸ Este visando uma informação imediata e global.

a exercer, **com vista da legitimação do poder judicial**, à preservação da sua autoridade e da sua imparcialidade.

Por conseguinte, na sua relação/actuação com o exercício do poder judicial, os *media* deverão ser, progressivamente, confrontados e responsabilizados por inexactidões e excessos susceptíveis de prejudicar, ilegitimamente, a imagem da Justiça.

Por outro lado, refletindo sobre todos os obstáculos reconhecidos nesta relação *quase hostil*, impõe-se questionar, desde logo, a legitimidade da oposição do "tempo dos *media*" ao "tempo da justiça".

Começando por dizer que este não é, seguramente, fruto do capricho do operador judiciário; antes reflecte um conjunto de regras e procedimentos vinculados à lei e aos mais nobres e civilizados propósitos de garantia dos direitos dos cidadãos! O tempo dos *media*, ao invés, reflecte pouco mais do que *urgências* de natureza económica e de captação/cativação de audiências.

Falamos do *tempo/momento*, do *tempo/ocasião* em que as notícias são escritas, ditas e divulgadas, sem admitir a hipótese, de não serem escritas, ditas e divulgadas... A seu tempo.

Sobre o princípio da "transparência" é mister que se ressalte o facto de não haver exercício de poder mais transparente, límpido, cristalino que o judicial. Todos os despachos e decisões judiciais, são fundamentados, isto é, englobam uma exposição de argumentos¹⁴⁹, de motivos de facto e de direito que alicerçam a decisão. Descreve-se, explica-se e justifica-se o conteúdo e sentido das decisões judiciais. Nada mais claro!

Em contrapartida, as práticas de "transparência" dos *media* reduzem-se à exigência formal de obrigação de divulgação da propriedade e meios de financiamento da imprensa periódica!

O característico *fluxo informacional* dos *media* nunca conseguiu resgatar da *mortalha do silêncio* as palavras que, invariavelmente, têm sucumbido às paredes dos conselhos de redacção ou das direcções editoriais dos órgãos de comunicação social! Sequer... em *diferido*!

Por isso, de *política* comunicacional, informacional, verdades, mentiras, interesses subjacentes, objectivos e demais "alavancagem" que integram e moldam a "matriz" e a "silhueta" informativas dos *media*... nada se sabe!

Sem conceder, as dificuldades decorrentes do uso da linguagem jurídica e do confronto com a verdade processual, deveria – isso sim – obedecer a uma declaração de *mea culpa* pois não há dúvida que caberá aos magistrados um dever de "tradução/explicação" que não tem sido

¹⁴⁹ Não cabe no propósito (nem no espaço) deste trabalho, a discussão sobre o princípio da livre apreciação da prova no processo de formação da convicção judicial e na conseqüente "fixação dos factos" enquanto pré-condição imprescindível ao "*ius dicer*", no âmbito da qual, criticando uma inerente ou implícita consagração da discricionariedade e do arbítrio, se chega a defender que a garantia da qualidade da função judicial radica, exclusiva e preferencialmente, na rectitude moral do discernimento do Juiz - neste sentido "Sobre a formação racional da convicção judicial", pág. 160, de Perfecto Andrés Ibañez, publicado na internet.

devidamente prestado. Tarefa que, por isso, deverá, obrigatoriamente, integrar qualquer plano de solução organizado para *salvar* a face da Justiça!

Isto posto, a conclusão inevitável é a de que não serão os consabidos atritos e divergências que irão conseguir explicar a actuação quase sempre conflituosa dos *media* perante o poder judicial!

Poderão os *media* almejar confrontar-se com o poder judicial, tal como fizeram com os restantes poderes? A criação e a destruição de carreiras políticas são já *banalidades mediáticas*; a ascensão e a queda de outros figurantes políticos e de diversas *eminências* sociais são meras *especialidades mediáticas*. Tudo muito fácil, para os *media*... Mas com o poder judicial... Dá para acreditar?!

V. Como resolver?

O registo histórico das coisas deixa, quase sempre, um rasto falador quanto à antevisão do futuro! As vicissitudes, as virtudes e os defeitos do passado merecem uma atitude reflexiva sobre este cadastro de factos capaz de revelar a natureza, a aptidão e as competências futuras dos mesmos!

Posto é que essa narrativa seja expressão da verdade e não uma mitificação do passado.

Como dizia Marx¹⁵⁰ *“Os homens fazem a sua própria história mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias da sua escolha, mas nas circunstâncias imediatamente encontradas, dadas e transmitidas. (...)”*.

Os *media* já revelaram a sua intenção de conjurar os espíritos do passado¹⁵¹ para, irrealisticamente, preservarem aquele *curto pedaço de história* que os identifica com as vozes de uma sociedade civil emergente, sedenta de conhecimento e disposta a inaugurar novos caminhos na "roda" da evolução da humanidade, para justificar um estatuto de representação democrática, de intermediários entre os governantes e a sociedade civil, de contrapoder e de vigia dos poderes políticos, posição que, ainda hoje, continuam a reclamar para si, bem sabendo – como atrás se referiu – que já não é assim...

Sob esse alegado manto de representação, de protecção e de vigilância, os *media* confrontam o poder judicial, quase diariamente, com exigências de informação imediata, originando um clima de tensão, por vezes, mesmo de hostilidade... Mas como resolver?

Aventam uns que esta "crise" poderia ser solucionada por uma crescente especialização dos jornalistas que acompanham a actividade judicial, criando um sistema de acreditação, sendo

¹⁵⁰ In "O dezoito de Brumário de Luiz Bonaparte", trabalho de análise dos acontecimentos revolucionários em França no período de 1848 a 1851, que terminaria com um golpe de Estado e a ascensão de Bonaparte III, como imperador.

¹⁵¹ Alusão à citada obra de Karl Marx, com aproveitamento de termos utilizados na mesma.

certo que tal sistema que não poderia ser demasiado fechado para evitar que se pudessem colocar problemas de constitucionalidade, por desrespeito do direito de acesso à informação.¹⁵²

Este sistema beneficiaria de uma *imprensa* mais conhecedora¹⁵³ e permeável aos valores e aos problemas do judiciário e, portanto, mais confiável no que toca a uma reprodução fidedigna da informação e com uma postura mais conciliadora relativamente ao poder judicial; contraproducente seria o facto de um tal sistema não obstar a que outros jornalistas, não acreditados junto dos tribunais, pudessem assistir, como público, aos julgamentos e construir notícias a partir dos elementos ali colhidos.

Outros recomendam a criação de Gabinetes de Imprensa junto dos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público ou do Supremo Tribunal de Justiça, como forma de dotar de maior transparência a actividade da Justiça, salvaguardando o dever de reserva; tentando colmatar a falta de preparação dos magistrados para lidar com os jornalistas, adita-se que seria aconselhável que tais gabinetes se dotassem de assessores que sejam profissionais da área da comunicação social.

Não discordando, na totalidade, com o teor de qualquer das soluções apontadas¹⁵⁴, temos para nós que nenhuma delas se revela suficiente e verdadeiramente adequada à solução desta questão.

A duras penas aprendemos que o *cenário judiciário* é muito diferente do "espaço público" que os *media* estão habituados a dominar, naquela dupla condição de "dominador-dominado".

O poder judiciário não precisa só de preservar um segredo de justiça e um dever de reserva, mas também, um registo de verdade relativamente à informação a difundir e a preservação desse registo, em nome de uma imagem de independência, competência e imparcialidade do poder judicial.

Esta tarefa dificilmente poderá se levada a cabo por profissionais dos meios de comunicação social, habituados, como estão, a técnicas e dinâmicas de *pressão e influência* sobre os públicos que, obviamente – e designadamente, na área da justiça penal – não pretendem abandonar!

Daí que privilegie uma solução com a "prata da casa", acrescida de alguma formação em técnicas de comunicação e uma estrutura de apoio que ligue estes eventuais futuros magistrados *especialistas em comunicação* à estrutura organizativa das magistraturas, no seu todo, isto é, da base ao topo.

Como quer que seja, concluímos – seguramente, em unísono com a maioria dos magistrados – que é preciso largar a actual *gestão de silêncios* e "*adaptar uma estratégia de comunicação que projecte uma imagem de que ela se encontra ao serviço dos cidadãos.*"¹⁵⁵

¹⁵² Ref. arts. 37.º e 38.º da CRP.

¹⁵³ Designadamente dos conteúdos e significado dos diversos conceitos jurídicos.

¹⁵⁴ Sendo certo que já existem Gabinetes de imprensa junto das estruturas superiores das Magistraturas Judicial e do Ministério Público.

¹⁵⁵ Cfr. Jorge Batista Gonçalves, in colectânea de textos disponibilizada para o presente Curso de Coordenador de Comarca.



CAPÍTULO IV

■ CONFIANÇA NA JUSTIÇA ■

6. Reflexões sobre a comunicação da Justiça na esfera pública: o contributo da Comarca

Lígia Salbany



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

CAPÍTULO IV – CONFIANÇA NA JUSTIÇA

6. REFLEXÕES SOBRE A COMUNICAÇÃO DA JUSTIÇA NA ESFERA PÚBLICA: O CONTRIBUTO DA COMARCA

Lúgia Salbany*

- I. Introdução
- II. A Comunicação da Justiça na Antiguidade
- III. Comunicação da Justiça, Cidadania e Estado de Direito Democrático
- IV. Os Tribunais e a Comunicação Social
- V. Os Limites: o segredo de justiça e a presunção de inocência
- VI. Como comunicar a Justiça na Comarca: algumas sugestões para a sua optimização
- VII. Conclusões
- Bibliografia e referências

I. Introdução

Comunicar a Justiça é uma condição essencial da democracia e simultaneamente o seu barómetro, constituindo uma das principais tarefas do Estado e em particular do Poder Judicial, também denominado 3.º Poder, designadamente através dos Tribunais, constitucionalmente legitimados para a “administração da Justiça em nome do povo”.

Exercício de cidadania, imperativo constitucional e condição de acesso à Justiça pelos cidadãos, seus verdadeiros e principais destinatários, assim como seus interlocutores activos, a comunicação da Justiça só é possível se nos coordenarmos e articularmos todos (legislador, governo, tribunais e outros operadores judiciais *lato sensu*, comunicação social e sociedade) em prol desse mesmo objectivo, respeitando as competências próprias de cada um e trabalhando conjuntamente para a sua concretização homogénea e de forma séria, eficiente e eficaz, com observância dos princípios da legalidade e transparência e com respeito pelos direitos fundamentais.

Apesar da concretização e consolidação desta tarefa poder acontecer a diferentes níveis, interna e externamente e com referência a diferentes espaços e públicos, o presente trabalho incide apenas sobre a comunicação externa da Justiça no restrito âmbito da comarca, propondo uma intervenção mais pró-activa dos seus actores na esfera pública (espaço de comunicação e diálogo por excelência), de forma ética, transparente, inclusiva, comprometida e responsável, assim contribuindo para garantir a democracia e os seus valores fundamentais no âmbito do compromisso do Estado com os objectivos de Justiça social.

Porém, pese embora a aludida restrição temática do presente trabalho, não podemos deixar de aflorar alguns aspectos que consideramos imprescindíveis para o seu enquadramento e melhor compreensão. Começaremos, assim, por uma breve referência à comunicação da Justiça na antiguidade, seguindo-se uma abordagem da Justiça e da cidadania enquanto condições da democracia política e jurídica e da construção e sustentabilidade do Estado de

* Procuradora da República.

Direito Democrático, entendido como espaço livre, igualitário e inclusivo de comunicação na esfera pública. Afloraremos, seguidamente, a problemática da imprescindível articulação entre os Tribunais e a Comunicação Social, segundo os valores e critérios que devem enformar o Estado de Direito Democrático, com respeito pelos limites legais e éticos impostos a cada um dos referidos actores. Finalmente encerraremos o presente trabalho com algumas ideias sobre o contributo da Comarca para a construção de um *“Novo Espaço Comunicacional da Justiça”*, de forma mais próxima, inclusiva, articulada, igualitária e responsável, com vista a atingir os objectivos de Justiça social decorrentes do compromisso assumido constitucionalmente pelo Estado de Direito Democrático.

II. A Comunicação da Justiça na Antiguidade

“Se um rei não respeita a Justiça, o seu povo será disperso e o seu país abandonado (...).”
*(“Conselho a um Príncipe”)*¹

A problemática da comunicação da Justiça não é de hoje, ecoando desde a mais remota antiguidade, apesar da diversidade dos seus fundamentos e fins.

Na verdade, a necessidade de comunicar a Justiça é contemporânea da organização do Homem em sociedade, constituindo na antiguidade, acima de tudo, um meio privilegiado do Poder reforçar a autoridade sobre os seus súbditos, afirmando a respectiva soberania.

Com o aparecimento da escrita, cerca de 3100 a.C., a comunicação da Justiça deu o primeiro grande passo, sobretudo na chamada bacia do crescente fértil, berço da civilização mesopotâmica, espaço geográfico sede das cidades Estado do Próximo Oriente antigo, onde surgiram os primeiros códigos de normas escritas, de cariz sacralizado, destinados a conservar o poder dos governantes, disso sendo exemplo o texto didáctico e sapiencial intitulado *“Conselho a um Príncipe”*, de datação incerta, que representa bem o endeusamento ideológico e o nível social-cósmico da Justiça naquela época, bem como o *“Código de Hammurabi”*, Rei da Babilónia, redigido por volta do ano de 1800 a.C., que mais não era do que uma compilação das decisões da Justiça, o mesmo é dizer do rei, que através desse instrumento ensinava a virtude de ser justo e a equidade ao seu povo, constituindo tal documento uma verdadeira obra da ciência consagrada à Justiça, através de representações desta e de códigos semânticos sacralizados, porém, só passíveis de serem interpretados por um grupo restrito de peritos e letrados na escrita cuneiforme.

Os Hebreus ou *“povo do livro”* (Bíblia), através dos preceitos jurídicos que integram a Torá, obra escrita na qual se aglutinam direito, moral e religião, bem como preceitos jurídicos civis, penais, morais e religiosos, foram os que mais influenciaram o mundo ocidental, embora tenha sido o Novo Testamento o grande responsável por essa transformação, após o advento e consolidação do cristianismo.

¹ Tradução do texto DT 1 (31,32), pesquisado em <https://cultura.revues.org/1544>.

Nas Pólis Gregas os Tribunais eram simultaneamente órgãos políticos e com pendor fortemente sacralizado, conforme o legado deixado pelo teatro e literatura gregos bem nos testemunham, sendo o cerimonial jurídico de então um conjunto de ritos litúrgicos dedicados aos deuses que foram passando para as gerações vindouras. A aplicação da Justiça apresentava uma forte legitimação popular e directa, encontrando-se o Estado afastado desse exercício. Contudo, dessa aparente igualdade de direitos eram excluídos vários grupos sociais (escravos, mulheres, metecos e bárbaros), limitação que só foi atenuada com Péricles, mais conhecido como o “Pai da Democracia”.

Na Roma antiga, por volta de 451 a 449 a.C., procedeu-se a uma codificação conhecida como a “Lei das doze Tábuas”, conjunto legislativo aprovado e gravado em 12 tábuas de madeira que afixadas no fórum podiam ser consultadas por todos, sendo vulgar nessa época escrever outras leis em tábuas e exibi-las em locais públicos, assim as publicitando socialmente. A lei não era igual para todos e os espectáculos punitivos na arena eram muito comuns e muito apreciados pelo povo. No entanto, a codificação das leis romanas só atingiu o seu ponto máximo com a feitura do *Corpus Iuris Civilis* do Imperador Justiniano, entre os anos 529 e 565 d.C..

Como bem dão nota Carla Silveira e António Nunes na sua síntese a propósito do enquadramento histórico da mediatização da Justiça: “As sociedades dotadas de escrita encararam estes expedientes gráficos como um poder de controlo, conformação e reprodução, cedo deles se apropriando.”².

A dialéctica do judiciário com os destinatários da Justiça servia, assim, mais o Poder instituído do que o cidadão, revelando-se ao longo dos tempos como um instrumento de intimidação e de demonstração da soberania e da força dos governantes, sobretudo nos estados de pendor teocrático e sacralizado, nos quais não existia separação de poderes, confundindo-se o político com o religioso, em exclusivo aproveitamento e benefício dos governantes, cujo poderio era conservado e eternizado junto dos respectivos súbditos, em especial dos ocupantes dos territórios conquistados.

Nessas épocas distantes as diversas comunicações do poder judicial na esfera pública, legitimadas pela sacralização do poder dos governantes, tiveram como primacial finalidade mostrar aos cidadãos as terríveis consequências da desobediência civil às regras impostas, em cujo contexto e finalidade as leis e as decisões judiciais eram publicitadas, assim como a respectiva execução, passando também, em alguns regimes, pela participação do povo na execução das penas sentenciadas, sendo a figura do “pelourinho” e outras práticas congéneres um exemplo paradigmático dessa forma (interessada) de comunicar a Justiça.

Felizmente os tempos evoluíram e na maioria dos Estados da actualidade, a relação da Justiça com a esfera pública passou a ser vista como uma demanda do próprio cidadão, no âmbito do exercício dos seus direitos fundamentais e da cidadania democrática, vislumbrando-se, por banda do Estado e do Poder Judicial em particular, como uma inexorável exigência do Estado de Direito Democrático e simultaneamente como fundamento, afirmação e permanência dos

² SILVEIRA, Carla e António Nunes (2000). “Justiça, Comunicação Social e Poder”, Livros Horizonte, págs. 28-29.

seus valores intrínsecos, com especial ênfase para a Liberdade, Igualdade e Fraternidade, enquanto base da democracia, surgindo os Tribunais nas novas sociedades poliárquicas como os principais garantes da libertação, harmonia social e pacificação, através da aplicação da lei de forma rigorosa, imparcial e igualitária e da comunicação transparente, inclusiva e responsável com a comunidade, dessa forma granjeando a sua confiança na Justiça, valor fundamental do Estado de Direito Democrático, mas actualmente colocado em crise devido à multiplicidade dos centros de poder e de esferas públicas em cujo seio a “Lei da Opinião”³ surge reciprocamente inquinada pela voragem de alguma comunicação social que movida pelo palco das audiências gera e intensifica o conflito social, em vez de contribuir para a pacificação e harmonia social, como é seu mister e seria desejável que acontecesse, através da informação rigorosa, igualitária, harmoniosa, pacificadora, desinteressada, isenta de preconceitos e partidarismos e cumpridora dos limites impostos pela constituição, pela lei e pelo bom senso, visando o consenso e a paz social através da comunicação da verdade material e da concreta realidade.

Apesar da evolução positiva do agir comunicativo entre o poder judicial e a comunidade, só a partir de finais da década de 80 é que se assistiu ao abandono do *low profile* institucional que até aí sempre pautou a actuação do judiciário, nem sempre pelas melhores razões, conforme nos dá nota o Professor Boaventura Sousa Santos⁴, muito por força do novo paradigma político de modelo neoliberal e da conseqüente crescente necessidade de recurso aos Tribunais para a resolução de conflitos diversos que outrora eram competência do Estado Social Intervencionista. Dessa mudança política emergiu, por sua vez, o fenómeno da expansão do poder judiciário e o respectivo protagonismo a nível social e político, imperando actualmente, conforme aquele autor defende, a crença no sistema judicial e no primado do direito, qualificados como “*factores decisivos da vida colectiva democrática, do desenvolvimento de uma política forte e densa de acesso ao direito e à Justiça (...)*”.

III. Comunicação da Justiça, Cidadania e Estado de Direito Democrático

“A Justiça é o vínculo das sociedades humanas; as leis emanadas da Justiça são a alma de um povo.”

(Vives, Juan Luis, “Concórdia e discórdia”)

Na República de Platão já a Justiça era definida como uma virtude indispensável à vida em comunidade, sendo um conceito intrinsecamente ligado à Politeia, enquanto espaço público de reunião dos cidadãos que, por sua vez, constituíam a Pólis ou cidade, espaço de cidadãos (iguais) politicamente organizados e reduto da boa vida e do conhecimento.

³ Partindo do conceito de opinião pública de Niklas Luhmann que «renuncia a quaisquer implicações de racionalidade bem como a qualquer manifestação das irracionalidades específicas da “psicologia de massa”», permitindo constatar que “o meio é a própria opinião pública”, cuja forma é talhada pela imprensa e pelo “audiovisual” mediante “formas específicas de formação”, mediante um permanente “agregar” e “desagregar” num processo de selecção de temas, de “tematização” que visa suscitar e renovar a atenção pública (citado por PRIOR, Hélder, (2016), Esfera Pública e Escândalo Político, A Face Oculta do Poder, media XXI, 1.ª edição).

⁴ SANTOS, Boaventura (2014). PARA UMA REVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA DA JUSTIÇA. Almedina, Coimbra, Capítulo 1: A época dos Tribunais, 17-33.

A Politeia de Aristóteles, seu discípulo, surge como um regime misto, dominado pelas classes médias. Uma combinação entre duas formas de governo: a oligarquia ou governo dos ricos (legítima) e a democracia ou governo dos pobres (ilegítima), formando uma realidade híbrida, agregadora de governos diferentes e unindo, por definição, os melhores de uns com os melhores de outros, na medida em que nos governos preferenciais – Monarquia e Aristocracia – não seria possível assegurar a prática da virtude. Não obstante, nas antigas Politeias Helénicas coexistiram regimes democráticos e oligárquicos dominados por diferentes concepções de cidadania, consoante a dimensão da participação (directa) dos cidadãos na coisa pública.

Assim nasceu a democracia ateniense, num espaço público cimentado e alicerçado pela Justiça através da participação directa dos cidadãos livres, bem diferente da democracia da actualidade, principalmente pela exclusão de parte considerável da população (tal como os escravos, os metecos, as mulheres e os bárbaros), pelo menos até à governação de Péricles, por mão de quem a participação na *res-pública* foi alargada.

O conceito de cidadania surge, pois, historicamente associado à vida em sociedade, tendo sido forjado ao longo dos tempos no cadinho da Pólis grega, com a evolução resultante das mudanças socioeconómicas e políticas que a humanidade vivenciou, mas sempre sob um denominador comum – a Justiça – que foi a amálgama ou o cimento da harmonia social, em busca do bem comum, competindo ao cidadão participar na administração da Justiça e da *res-publica*, conforme Aristóteles já defendia na sua “Política”.

Desde os primórdios que tal conceito surge indissociavelmente ligado à liberdade de agir e de agir com os outros, tanto na sua génese como na sua evolução, aí residindo o verdadeiro timbre da cidadania, tal como defende António Arnaut⁵.

Hodiernamente, mais de dois milénios depois, principalmente a partir da revolução Francesa de 1789, enformado pelos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, o conceito de cidadania, que o obscurantismo da Idade Média quase derogou, surge densificado na moderna democracia, regime político-social no qual a participação da comunidade na administração pública se tornou possível graças à consciencialização colectiva dos respectivos direitos (civis, políticos e sociais) e à existência de espaços públicos em cujo âmbito tais direitos são concretizados de forma livre e igualitária, como anteriormente preconizado no “Contrato Social” de Rousseau⁶, figurando a liberdade do agir comunicativo na esfera pública, temática que o filósofo alemão Habermas vem construindo, desenvolvendo e dinamizando

⁵ ARNAUT, António (2008). Justiça e Cidadania, “O Discurso Judiciário, a Comunicação e a Justiça”, Conselho Superior da Magistratura, V encontro anual – 2008, Coimbra Editora, 23.

⁶ Apesar de colocar em causa o conceito de democracia na democracia representativa (que vigora na maioria dos Estados Europeus), sendo disso exemplo a célebre frase: “O povo Inglês julga ser livre, muito se engana; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento: logo que eles são eleitos ele é escravo, nada é. Nos outros momentos da sua liberdade, o uso que faz desta merece bem que a perca”, nota de Rocha-Cunha, Silvério (Abril de 2015), Crítica da Razão Simplificadora, escritos sobre poder e cidadania numa era de compressão, edições Húmus, 1.ª Edição.

desde a década de 60, como uma das principais manifestações da cidadania na perspectiva do “direito de ter direitos” de que magistralmente nos fala Hannah Arendt⁷.

Segundo Rocha-Cunha⁸ – sintetizando a evolução da cidadania no seu contexto histórico, político e socioeconómico – *“Da pulsão democrática grega resulta, pois, uma ideia fundamental: corresponde à comunidade politicamente organizada a direcção da Pólis.”* Concluindo no mesmo trecho: *“(…) a verdade é que foi a própria comunidade política que se foi articulando de forma minimamente racional com os elementos que vinham do passado, do “conglomerado herdado, expressão que Dodds retira de Gilbert Murray para dar uma ideia sobre como os padrões ético-religiosos e ético-sociais não se substituem completamente, mas, antes, se vão sobrepondo lentamente uns por cima dos outros, vivendo frequentemente uns ao lado dos outros, inclusivamente dentro de cada indivíduo, consciente ou inconscientemente.”*

Comunicar a Justiça surge, assim, como um compromisso do Estado de Direito Democrático e do exercício da cidadania, fruto da dinâmica com que este último conceito foi sendo moldado e consolidado ao longo dos tempos, servindo distintos regimes políticos, entre vitórias e revezes, tendo a lei fundamental Portuguesa, nascida directamente da Revolução de Abril com a finalidade expressa, tal como consta do seu Preambulo, de restituir aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais (sequestradas durante a ditadura), definido o “Estado de Direito Democrático”, na actual redacção do seu artigo 2.º, como um Estado baseado *“(…) na soberania popular, no pluralismo de expressão e de organização política democrática, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação de poderes visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”*⁹

Este conceito, que os Constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁰ dizem constituir, seguramente, um dos conceitos-chave da CRP Portuguesa, é formado por duas componentes inseparáveis: Estado de Direito e Estado Democrático. Resultando desta simbiose que o Estado de Direito é democrático e só o sendo é que é Estado de Direito. Esta qualificação do Estado de Direito, segundo os mesmos autores, teve o propósito de afastar a possibilidade de adopção do conceito numa perspectiva a - democrática ou mesmo adversa à democracia, obrigando à sua leitura no quadro do princípio democrático concretamente configurado na CRP.

O princípio do Estado de Direito Democrático acolhido pela nossa lei fundamental, *“mais do que constitutivo de preceitos jurídicos (...) é sobretudo conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios constitucionais dispersos pelo texto constitucional.”*, nele se abrangendo, entre outros, o princípio da constitucionalidade, da protecção dos direitos, liberdades e garantias, da reserva da função jurisdicional para os Tribunais, em obediência ao

⁷ ARENDT, Hannah, *A Condição Humana* (1981), tr., São Paulo/Rio de Janeiro, Forense/ EDUPS, citada em “Cidadania, Democracia e Sociedade de Comunicação”, Dissertação de Mestrado em Ciência Política de Ana Sofia Dias Cordeiro, Outubro de 2012, Covilhã, pesquisada em:

<https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/2826/1/Ana%20Cordeiro%20-%20Cidadania%20Democracia%20Sociedade%20Comunica%C3%A7%C3%A3o.pdf>

⁸ ROCHA-CUNHA, Silvério da (Abril de 2015). *Crítica da Razão Simplificadora*, escritos sobre poder e cidadania numa era de compressão, edições Húmus, 1.ª Edição, pág. 121.

⁹ Na redacção conferida pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, quarta revisão constitucional.

¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital Moreira (1984). *Constituição da República Anotada*, 2.ª Edição revista e ampliada, Coimbra Editora.

princípio da divisão dos poderes do Estado, e da garantia do acesso aos Tribunais, aqui enfatizados por força do seu interesse para o tema do presente trabalho.

O Estado acolhido pela nossa CRP configura-se como um Estado Democrático por se basear na soberania e vontade popular, remetendo-nos directamente para a participação organizada do povo na coisa pública, tanto como participante no exercício dos poderes do Estado, quanto do objecto e fins desse mesmo exercício, dentro do quadro normativo definido na constituição, ou seja, do Estado democrático Constitucional.

Por último, o aprofundamento da democracia participativa previsto na economia do citado preceito constitucional como um dos fins do Estado de Direito Democrático, postula a obrigatoriedade da participação dos cidadãos na tomada de decisão e nos órgãos do poder, ponto máximo de exercício de uma cidadania plena, que se concretiza, por sua vez, através do exercício dos demais direitos (individuais ou de primeira geração e sociais ou de segunda geração) e liberdades constitucionalmente consagrados, relevando-se especialmente para a temática do presente trabalho o direito de Acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, consagrado no artigo 20.º da CRP, assim como a liberdade de expressão e informação (artigo 37.º), a liberdade de imprensa e os meios de comunicação social (artigo 38.º), para cuja realização se mostra essencial e indispensável “Comunicar a Justiça” de forma séria, eficiente, eficaz e responsável, constituindo esta tarefa uma importante missão do sistema de Justiça em cujo seio sobrepõem os Tribunais e os respectivos órgãos de coordenação e gestão, a quem os cidadãos, no exercício da sua cidadania activa e completa, podem e devem pedir contas, no âmbito do modelo gestor de liderança democrática, participativa e inclusiva que a LOSJ (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto) postula, sem esquecer a *accountability* (prestação de contas) imposta e exigida aos órgãos de gestão, salvaguardando o princípio da divisão de poderes, assim como a independência e a autonomia, respectivamente, do Juiz Presidente e do Magistrado do Ministério Público Coordenador, bem como dos seus pares.

Às citadas fontes nacionais, juntam-se diversas fontes internacionais, entre as quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Nesta última destacamos, atento o seu interesse para o nosso tema, o “Direito a uma boa administração” previsto no artigo 41.º, assim como, no seu ponto 2 “O direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos que se lhe refiram (...)”.

IV. Os Tribunais e a Comunicação Social

“Tem, no entanto, que reconhecer-se que o crescente interesse dos media pela administração da Justiça e, particularmente, o aparecimento do jornalismo de investigação estão a tornar delicado aquele exercício, instalando-se legitimamente uma dúvida que, em termos simples, é a de saber entre que margens corre ou deve correr o rio: margens mais largas, aceitando-se que se estabeleça, em maior ou menor grau, uma relação auto e hetero-controlada de convivialidade entre a administração da Justiça e a comunicação social; ou margens mais estreitas, assumindo-se o risco de o caudal correr fora do leito, o que quer dizer de os media, pela sua própria dinâmica, actuarem na ilicitude.”

(Cunha Rodrigues)¹¹

Como não podia deixar de ser, cumpre dedicar algumas linhas à relação (complexa) entre os Tribunais e a Comunicação Social no âmbito da comunicação da Justiça, considerando fundamental e urgente encontrar uma solução de compromisso que respeitando as competências institucionais de cada um destes actores, contribua para a efectiva, eficiente e eficaz comunicação da Justiça na esfera pública, de forma harmoniosa, articulada e integrada, dentro da legalidade e em condições de liberdade, igualdade e de não discriminação, como é apanágio de um verdadeiro Estado de Direito Democrático.

Não nos parece que a articulação da Justiça e comunicação social seja impossível, pelo que não partilhamos da desilusão do Conselheiro Cunha Rodrigues na sua obra “Recado a Penélope”¹², embora reconheçamos tratar-se de uma tarefa indubitavelmente difícil, mas há que dar prioridade ao culto do bem comum, virtude que nos deverá conduzir a um satisfatório entendimento, numa clara vitória da cidadania democrática.

A sociedade de informação, que enforma os Estados modernos, e a visibilidade trazida pelas novas tecnologias da informação e da comunicação de que tão bem nos fala Boaventura Sousa Santos¹³, trouxe para as luzes da ribalta as questões da Justiça, que até então se encontravam confinadas ao restrito círculo dos operadores judiciais *stricto sensu*, ou seja, aos Tribunais, caracterizando-se este percurso como um caminho sem retorno, em benefício da denominada democratização da Justiça e do acesso ao direito e à Justiça (Tribunais) pelos cidadãos, não obstante as aporias que esta especial dialéctica gera na prática.

Por via dessa secular clausura o judiciário cultivou durante muito tempo uma manifesta incapacidade para a comunicação com a esfera pública, fragilidade que ainda não se encontra totalmente dirimida, designadamente por força da ausência de um quadro legal suficientemente esclarecedor da intervenção e limites de cada um destes operadores, sobretudo no que toca às magistraturas, sopesando as limitações legais e as impostas pelos

¹¹ RODRIGUES, Cunha (1999). Comunicar e Julgar, Minerva, Coimbra, pág. 39.

¹² RODRIGUES, Cunha (Setembro /2009). Recado a Penélope. Sextante Editora, Lisboa, 1.a Edição (“Uma das aporias da minha reflexão como magistrado data exactamente do tempo em que acreditei que era possível construir uma relação eticamente fundada, transparente e sustentável entre a Justiça e a comunicação social. Não era.” – pág. 106.)

¹³ SANTOS, Boaventura Sousa (2002) Os Tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. Estudos de Direito da Comunicação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, págs. 137-160.

respectivos (actuais) estatutos¹⁴, em unísono com os diferentes “tempos”, “espaços” e “lógicas” em que uns e outros se movem.

Segundo Hélder Prior “*A Justiça deixou de viver num mundo intangível para passar a ter de conviver com um campo mediático que procura tornar tudo comum, tudo visível, tudo acessível, em nome do tão propalado interesse público*”¹⁵.

Na actual sociedade de comunicação e de consumo a relação entre os denominados terceiro e quarto poderes apresenta-se conflituante devido aos respectivos diferentes espaços, tempos e lógicas de intervenção que, contrastando entre si de forma estrutural, dificultam a sua interacção e coordenação, colocando em risco a comunicação rigorosa e isenta e muitas vezes conduzindo ao atropelo de direitos fundamentais dos cidadãos. Enquanto os *media* agem instantaneamente, em tempo real e com publicidade total, muitas vezes movidos pelas respectivas audiências e pela concorrência, entre si, por essas mesmas audiências, a Justiça opera de forma lenta e recatada, porquanto quer a boa investigação, quer a decisão justa exigem um período de diligências, ponderação e reflexão, chegando a impor, no limite, pelo menos no âmbito do processo criminal, o regime do segredo de Justiça à fase de inquérito, procedimentos que a sociedade e a comunicação social nem sempre compreendem ou aceitam, na voragem mediática gerada pela investigação e julgamento de grandes casos - os tão falados “processos mediáticos” – cujo tratamento infelizmente tem conduzido a graves atropelos dos direitos fundamentais, não só pela acção dos *media*, mas também de certos operadores e colaboradores do sistema de Justiça em geral, incluindo dos próprios sujeitos processuais, com sequelas permanentes para os intervenientes nesses processos e seus familiares, ainda que futuramente venham a ser inocentados, como tantas vezes acontece, por vezes logo na fase de inquérito, com o arquivamento dos autos, mas ainda assim não evitando o pior dos julgamentos – o da praça pública – sem contraditório eficaz e à margem dos princípios e normas que visam tutelar a protecção dos cidadãos e as suas liberdades, garantias e direitos fundamentais, de entre os quais destacamos a garantia da presunção de inocência e os direitos à integridade moral, ao bom nome, imagem e reserva da intimidade da vida privada e familiar, consagrados, respectivamente, nos artigos 32.º, 25.º e 26.º da CRP, cuja grave violação muito dificilmente será ultrapassada pelas vítimas desses julgamentos mediáticos, entregues à facínora do novo espaço público e dos seus arquitectos e operários.

Apesar de considerarmos a comunicação essencial para o bom funcionamento da Justiça, o seu exercício, para ser apodado de democrático, deve pautar-se por regras precisas e obedecer ao formalismo, espaço e tempo do processo.

Nas palavras que o Conselheiro António Henriques Gaspar proferiu na tomada de posse como Vice-Presidente do STJ¹⁶: “*A publicidade democrática não pode ser separável da formalidade do processo, que é um necessário espaço de garantia e de verificação e escrutínio interno e externo.*”

¹⁴ Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei 21/85, de 30.07) e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público (Lei 47/86, de 15.10), cuja compatibilização com a LOSJ urge realizar por via da sua revisão.

¹⁵ PRIOR, Hélder (Junio-Agosto 2013), “A comunicação Social e o Discurso Judiciário”, Derecom, ISSN: 1998-2629, n.º 14, Nueva Época.

¹⁶ GASPAR, António Henriques, (2010), *Justiça, Reflexões fora do lugar-comum*, Wolters Kluwer, Coimbra Editora.

É um espaço simbólico como condição da eficácia do discurso; apenas o espaço do processo, no mínimo necessário mas no máximo exigível, permite a elaboração pela argumentação contra a efusão e a espontaneidade dos sentimentos.

O processo é, pois, um espaço democrático onde todos os interessados podem intervir no modo de reconstrução da realidade como pressuposto necessário do acto de julgar.

Espaço e tempo são condições essenciais da realização da Justiça.

Não é possível dizer o direito não dando tempo.

O tempo do processo é, porém, um tempo necessariamente separado do tempo da vida real, regulado por prescrições objectivas, que permita que o julgamento realize os seus efeitos performativos e instituintes: os efeitos jurídicos – declaração do direito do caso, condenação; absolvição; e os efeitos sociais – apaziguamento do conflito.

As instituições de Justiça e os cidadãos têm de estar atentos aos riscos de destemporalização: a contradição entre o tempo imediato da comunicação mediática e o tempo mediato da reflexão”.

A liberdade de expressão e informação, assim como a liberdade de imprensa e de comunicação social, encontram-se constitucionalmente garantidas pela Constituição Portuguesa nos artigos 37.º e 38.º, historicamente com génese na resistência contra os poderes públicos, tendo, por isso mesmo, desempenhado um papel fundamental na luta contra a desigualdade dos cidadãos perante a lei, através da publicidade de casos graves de violação de direitos fundamentais e de práticas abusivas, mostrando-se tais liberdades e a acção da comunicação social, sobretudo através do jornalismo de investigação, essenciais para o funcionamento da Justiça democrática.

Partilhamos, por isso, da opinião do Conselheiro José Manuel Matos Fernandes¹⁷ que já na ida década de 2000 defendia a abertura dos Tribunais ao público através dos *media*, por considerar deterem competências para comunicar em posição privilegiada, aceitando que “(...) a mediatização da Justiça nada tem de ilegítimo, na medida em que a Justiça é sempre a Justiça de uma sociedade e na medida em que a actividade judiciária não deve viver num mundo fechado, desligado da realidade social.” O mesmo autor já então propunha a utilização pelos Tribunais de uma linguagem acessível ao comum das pessoas e o estabelecimento de regras éticas fundamentais, por forma a evitar a substituição da Justiça pela comunicação social, que no seu discurso anotou como uma prática verdadeiramente perigosa, aliada à imagem emocional que os *media* fornecem da Justiça.

Na actual sociedade poliédrica, formada por vários centros de poder e de opinião, fiscalizada pelo “povo-juiz” de que nos fala o Conselheiro António Henriques Gaspar¹⁸, palco em que a actuação de alguns (maus) profissionais da comunicação social tende a desacreditar a Justiça,

¹⁷ JUSTIÇA E COMUNICAÇÃO SOCIAL, (2002), Estudos de Direito da Comunicação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

¹⁸ Obra citada.

contribuindo para julgamentos populares em espaços e tempos não compatíveis com a realização da Justiça democrática, à revelia do processo e em manifesta nefasta violação de importantes direitos fundamentais, urge, mais do que nunca, restabelecer a confiança na Justiça e na actividade dos Tribunais e dos Magistrados, para o que se mostra imprescindível que sejam os Tribunais a liderar a comunicação da Justiça, sem prejuízo do espaço deixado à comunicação social com quem se devem articular e coordenar numa simbiose que se pretende perfeita ou quase: equilibrada, pautada por rigorosos critérios deontológicos e éticos, no respeito das competências próprias de cada um daqueles poderes e das diferentes lógicas, espaços e tempos e com o compromisso de informar o cidadão de forma precisa, transparente e cumpridora dos respectivos direitos fundamentais.

Esta forma mais assertiva de comunicar a Justiça decerto (julgamos nós) não perturbará o normal curso do rio, que assim correrá pacificamente no seu leito, acreditando que a comunicação da Justiça, de forma imediata e sob a liderança dos Tribunais, embora articuladamente com os media, será capaz de conter e modelar positivamente as idiosincrasias do novo espaço público de que tão bem nos fala o filósofo basco Daniel Innerarity¹⁹, onde para satisfazer uma opinião pública sedenta de actualidade ao segundo, visibilidade e atenção no que toca às causas políticas e sociais os *media* acabam por nos transmitir a ilusão de vivermos num mundo único, num espaço comum cujo referente é a realidade, mas que pouco ou nada tem a ver com a verdadeira realidade, resultando de um mecanismo de construção social em cujo seio a verdade é cada vez mais desvalorizada e desatendida, sobrevalorizando-se o muito novo, o actual, o conflitual, as quantidades, o local e o escândalo, em detrimento da boa comunicação.

Para nós, a pedra de toque da comunicação da Justiça passa, pois, por não permitir que a Justiça seja substituída pela comunicação social, embora não se prescindia da sua articulação, coordenação e sã dialéctica, em benefício de toda a comunidade e em ordem à prossecução do bem comum.

V. Os Limites: o segredo de justiça e a presunção de inocência

“Tudo se passa como se, para um número demasiado grande de pessoas envolvidas nesta problemática, as normas apontadas não existissem ou não devessem existir. Para algumas outras pessoas tudo se passa, por outro lado, como se as normas apontadas não fossem frequentemente violadas.”

(Souto Moura)²⁰

A comunicação da Justiça está limitada, quanto ao seu objecto, ao segredo de justiça e à protecção do princípio da presunção da inocência, entre outras contingências, que assim vislumbramos como os principais limites constitucional e legalmente impostos, quer aos Tribunais, quer à comunicação social.

¹⁹ INNERARITY, Daniel, (2010), *O Novo Espaço Público*. Lisboa, Teorema Editores.

²⁰ Moura, José Souto de, (2002), “Comunicação Social e segredo de justiça hoje”, in Monteiro, A, (org.), *Estudos de Direito da Comunicação*, Instituto Jurídico da Comunicação, Coimbra.

Embora a regra do processo criminal seja actualmente a publicidade e não o segredo (art. 86.º, n.º 1, do C. P. Penal), este continua a ser aplicado fundadamente a alguns processos de inquérito, primordialmente em benefício e no interesse da investigação, considerando que as diligências aí a desencadear geralmente requerem mais recato, sob pena do seu conhecimento por parte dos investigados frustrar o objectivo dessa fase processual, fundamentalmente consubstanciada na descoberta da verdade material e na realização da Justiça. Reconhecemos, porém, que na *praxis* judiciária existe uma certa tendência para alterar o novo paradigma, exacerbando a aplicação do regime do segredo de justiça e esquecendo que a regra geral é da publicidade do processo, procedimento com o qual não concordamos, tendo em conta a opção feita pelo legislador português, apesar de muito pouco pacífica.

Assim sendo, o regime do segredo de justiça, quando aplicado pelo Ministério Público e judicialmente validado pelo JIC, limita definitivamente, até ao fim da fase de inquérito, a comunicação do processo em que vigora.

Como bem anota o Conselheiro Cunha Rodrigues, embora a democratização do processo penal aponte para a limitação do segredo, a evolução do direito criminal foi no sentido da sua exponenciação. Paradoxalmente a mediatização do processo foi uma das causas desta evolução, atendendo a que *“numa criminalidade com elevado valor/notícia, o processo produz um efeito de credibilização dos factos e de estigmatização que torna particularmente tensa a relação entre a Justiça e as pessoas envolvidas.”*²¹

Ainda no mesmo artigo *“Esta situação é das que mais intensamente reflecte a interacção entre Justiça e media. Não é sequer necessário que a comunicação social reproduza o conteúdo de actos ou peças processuais. A mera invocação do processo produz efeitos de credibilização e de estigmatização.”*

Infelizmente, por razões dúbias, este limite (segredo de justiça) nem sempre é respeitado pelos diversos actores processuais (denunciante, arguido, testemunhas e outros), nem pelos próprios *media* que frequentemente, à revelia da legislação a que se encontram sujeitos²², não se coíbem de publicitar processos e seus conteúdos, sem que sequer previamente tenham o cuidado de verificar se o processo se encontra ou não em segredo de justiça, acobertando-se no direito conferido de não identificação das fontes da informação.

Embora a improcedência da conexão entre segredo de justiça e presunção de inocência, preconizada pelo mesmo autor por efeito da cessação do sigilo nas fases preliminares do processo e da permanência da presunção da inocência até ao trânsito em julgado da decisão final, não seja pacífica, o certo é que quotidianamente assistimos à violação desse princípio geral estruturante do estatuto do arguido, através dos julgamentos realizados na praça pública, descredibilizando e estigmatizando os presumidos inocentes antes da conclusão do inquérito e/ou termo do julgamento, com efeitos desmesuradamente graves, que nem uma absolvição é susceptível de dissipar, em flagrante violação do artigo 32.º, n.º 2, da CRP.

²¹ RODRIGUES, Cunha, Outubro-Dezembro 1997, *Justiça e Comunicação Social*, Revista Portuguesa de Ciência criminal, Coimbra Editora, págs. 531-576.

²² Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13/Janeiro), em especial os artigos 1.º a 3.º; Estatuto dos Jornalistas (Lei n.º 1/99, de 01/Janeiro), com destaque para o disposto no artigo 8.º, n.º 3.

Esta altamente condenável má prática jornalística também afecta, irremediavelmente, a confiança e a segurança, valores fundamentais nos quais se deve alicerçar a relação comunicacional entre os Tribunais e a sociedade, traduzindo um péssimo e condenável exercício da liberdade de imprensa que dessa forma é concretizada à custa do sacrifício de importantes direitos fundamentais dos cidadãos, que importa considerar e respeitar.

Pelo exposto, é desejável que todos os que co-participam da nobre tarefa de comunicar a Justiça acatem os limites constitucionais e legais impostos, publicitando-a em conformidade com a lei vigente e de forma harmoniosa e pacificadora, como é apanágio de um Estado de Direito Democrático, por forma a evitar os atropelos constitucionais e legais que assinalámos no ponto IV do presente trabalho.

VI. Como comunicar a Justiça na Comarca: algumas sugestões para a sua optimização

“Se você falar com um homem numa linguagem que ele compreende, isso entra na cabeça dele. Se você falar com ele em sua própria linguagem, você atinge seu coração.”

(Nelson Mandela)

Escolhemos esta poética citação do grande Nelson Mandela para iniciar o derradeiro capítulo do presente trabalho, com o propósito de realçarmos primeiramente a importância da linguagem na comunicação da Justiça, porquanto a comunicação não dispensa a linguagem, sendo este também o modo mais natural de se comunicar em sociedade desde que o Homem adquiriu esta capacidade, entre 100 / 300 mil anos atrás, afastando-se rápida e definitivamente das suas mais primitivas origens. O advento da escrita, cerca de 3100 a 4.000 a.C, veio exponenciar a comunicação, através do registo da linguagem falada, marcando o fim da Pré-História.

Com efeito, para bem comunicar necessário se mostra utilizar uma linguagem facilmente acessível ao destinatário a fim de que este possa apreender o seu conteúdo sem dificuldade, o que julgamos nem sempre suceder com as comunicações dos nossos Tribunais, quer com despachos e sentenças que mais parecem obras literárias destinadas a leitores altamente qualificados, quer com as meras notificações e até com a própria lei, continuando a linguagem jurídica a apresentar-se fortemente hermética, codificada e ambígua, fomentando a desconfiança do público-alvo e estabelecendo uma barreira comunicacional cristalizada no tempo, que cumpre erradicar de vez.

Há, assim, que fazer um esforço para simplificar e clarificar a linguagem jurídica, sopesando que o universo jurídico comunica com os leigos essencialmente por duas formas: através da legislação e dos actos judiciais, conforme bem assinala Conceição Carapinha²³.

²³ CARAPINHA, Maria da Conceição (2013). “A situação da linguagem jurídica em Portugal – o processo de simplificação das linguagens administrativa e legislativa”, comunicação apresentada no âmbito das “Jornadas Internacionais de Modernización del Discurso Jurídico: Acercamiento de la Justicia al Ciudadano”, Valência, 7-9 de Novembro.

A este desafio, que segundo a mesma autora, foi abraçado pela CLARITY – Associação Internacional de Juristas e outros profissionais para a defesa da linguagem jurídica clara – pretendeu Portugal dar resposta com o programa SIMPLEGIS, criado em 2010, no âmbito do programa SIMPLEX, iniciado em 2006, assim como com a renovação e actualização das regras da legística²⁴, a que não são alheios os programas **JUSTIÇA + PRÓXIMA, TRIBUNAL +** e actual **SIMPLEX**, implementados pelo actual governo constitucional na senda de um plano estratégico geral que visa uma Justiça mais eficiente, inovadora, próxima e humanizada²⁵, muito por força do modelo de gestão responsável e da *accountability* (prestação de contas) hoje exigida pela sociedade ao sistema de Justiça em ordem a aferir o grau de satisfação dos seus utentes e do cidadão em geral.

Embora o Código de Processo Civil Português não estabeleça uma padronização das comunicações (textos) dos actos processuais, apenas exigindo que sejam processados no idioma pátrio, o DL n.º 135/99, de 22 de Abril²⁶, cuja última versão foi dada pelo DL n.º 74/2017, de 21 de Junho, já na sua 4.ª versão, dada pelo DL n.º 73/2014, de 13 de Maio, previa, na alínea g) do artigo 2.º, a *“simplificação da linguagem administrativa de modo a facilitar o acesso aos serviços públicos e a sua usabilidade”*, entre outras importantes medidas para a qualidade da actuação da Administração Pública face ao cidadão.

Na mesma linha, o “Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados Membros”²⁷, na alínea 3, veio estabelecer a obrigação da legibilidade do conteúdo dessas comunicações. Em 2007 o Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Conselho, de 13-11-2007²⁸, que revogou o primeiro, veio estabelecer, no n.º 2 do artigo 2.º, a obrigação dos actos transmitidos serem facilmente legíveis.

Posto isso, apesar da legibilidade das comunicações de entidades públicas estaduais com os seus utentes, assim como a simplificação da linguagem aí utilizada se encontrar prevista em

²⁴ Cfr. Resoluções do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro e n.º 29/2011, de 5 de Julho, em cujo artigo 14.º se prevê a “clareza do discurso”.

²⁵ Ver a rubrica “Administração da Justiça” das “Grandes Opções do Plano para 2017” (Lei n.º 41/2016, de 28-12-2016), cujos programas e medidas começaram a ser implementados a partir de Março de 2016, por força das Grandes Opções do Plano para o triénio 2016-2019, actualmente com um total de 150 medidas para a área da Justiça. Da Lei n.º 47/2016 constam, entre outras medidas legislativas no âmbito dos programas Justiça + Próxima e Tribunal +: “(...) a simplificação e racionalização das práticas nos Tribunais, na comunicação interna e externa com os cidadãos, na interação com os vários operadores da Justiça, na organização e a nas funções de suporte à atividade judicial; Aproximação da Justiça aos cidadãos e qualidade do serviço público de Justiça - Neste terceiro eixo é essencial, por um lado, facilitar o acesso à informação, aumentar a transparência, a comunicação e o reforço da proximidade aos utentes dos serviços de Justiça, e por outro, reforçar a qualidade dos serviços assegurados; A criação de um portal da Justiça na Internet, com informação útil, na perspetiva de um cidadão ou de uma empresa, sobre os Tribunais e outros serviços de Justiça e respetivos custos, bem como sobre os meios extrajudiciais de resolução de litígios e o apoio judiciário, entre outras áreas; A introdução de mecanismos de informação ao utente, designadamente nas citações e notificações, com indicação da duração média expectável do processo que está em curso; Implementação do modelo Tribunal +, garantindo melhor acesso à informação no Tribunal, melhor sinalética, um ambiente mais amigável para os utentes e os profissionais do foro; Avaliação da qualidade do sistema de acesso ao direito, com implementação de medidas que eliminem constrangimentos e garantam mais efetividade no acesso ao direito (...)”.

²⁶ Este diploma define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

²⁷ Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE) L 160/37, 30.6.2000.

²⁸ Jornal Oficial da União Europeia (JOCE), L 324/79, 10.12.2007.

diversos outros diplomas legislativos nacionais, julgamos que a consagração, na nossa lei processual civil, de mais este requisito para os actos processuais em geral, seria um importante avanço para a tão almejada simplificação da linguagem jurídica considerada fulcral para a comunicação da Justiça ao cidadão e para a confiança deste no sistema judiciário em geral, elementos imprescindíveis para a comunicação verdadeiramente democrática da Justiça.

No ano de 2010 a DGPJ (Direcção-Geral da Política da Justiça), juntamente com a Imprensa Nacional Casa da Moeda, lançou o Portal da Informação Legislativa, com o intuito de facilitar o acesso dos cidadãos à legislação, por efeito da qual o D.R passou a publicar resumos da legislação em português claro, acessíveis no *site* do Diário da República (www.dre.pt). Esta medida, abandonada em 2011, foi ripristinada através do Programa Simplex + 16²⁹, iniciativa que consideramos de excepcional mais-valia para a comunicação mais perceptível dos textos legislativos, visando o devido esclarecimento dos cidadãos no âmbito da almejada democratização da Justiça.

Embora a legibilidade da legislação e dos actos e comunicações judiciais, a par da simplificação da linguagem jurídica, se afigurem iniciativas relevantes para o sucesso da comunicação da Justiça ao cidadão, de forma democrática e inclusiva, que a Comarca deve acatar e incrementar, este poder-dever do Estado de Direito Democrático não se basta com isso, posto que esta problemática aí não se esgota, reclamando a adopção de um concreto modelo comunicacional para a Justiça, adequado e devidamente organizado, no âmbito mais lato do desejável Plano Estratégico de Comunicação que Luísa Paula Castelo dos Reis muito assertivamente propõe na sua Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça³⁰.

A Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, que estabelece a Organização do Sistema Judiciário, doravante LOSJ, veio completar a reforma da Justiça iniciada em 2008, potenciando uma gestão mais próxima do cidadão que não vislumbramos atingível sem primeiro aprimorar a comunicação com o mesmo.

Para tanto, os órgãos de gestão da comarca – Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário – em sintonia com os Conselhos (Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público), Procuradoria-Geral da República e Direcção-Geral da Administração da Justiça, terão que se articular primeiramente entre si e em seguida com os respectivos pares nessa missão, o que obviamente pressupõe que a comunicação opere primeiramente dentro da comarca, ponto de partida para a comunicação exterior, quer institucional, quer com a comunidade.

Apesar de não se nos afigurar concebível nem aceitável que não se consiga comunicar a Justiça satisfatoriamente na Comarca, a verdade é que essa ainda é a realidade vivenciada em muitas

²⁹ Com prazo de implementação para o 4.º trimestre de 2016, esta medida foi lançada pelo Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, através do Despacho normativo n.º 15/2016, de 21 de Dezembro, segundo o disposto no n.º 2 do artigo 3.º, tendo por objectivo “Simplificar a consulta da legislação por cidadãos que não tenham conhecimentos jurídicos, elaborando resumos em linguagem clara e acessível, do texto dos diplomas, em português e inglês.”

³⁰ REIS, Luísa Paula Castelo dos Reis (Outubro de 2015). “A Relevância da Comunicação Estratégica Institucional para a Necessária e Urgente Compreensão da Justiça”, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, sob a orientação do Prof. Doutor Rogério Ferreira de Andrade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

comarcas, mesmo dentro da mesma jurisdição e entre pares da mesma magistratura, fruto dos anos de clausura e isolamento em que os magistrados aprenderam a trabalhar, criando culturas pouco saudáveis de não partilha de informação com os seus pares, como se guardiões e *dominus* dos processos se tratassem, postura que naturalmente se reflecte negativamente a nível da comunicação externa, quer a institucional, quer a mantida com o cidadão. Ultrapassar este tipo de cultura, inimiga do bom agir comunicativo, dependerá, em grande parte, do trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão da Comarca que através da cooperação entre si e da discussão aberta e descomprometida com os seus pares, de modo a dissipar fantasmas de um passado ainda muito sentido, certamente lograrão mudar a mentalidade ainda dominante e alcançar o devido consenso, no respeito pela independência e autonomia da Judicatura e da Magistratura do Ministério Público, respectivamente, condição *sine qua non* da legitimação das suas decisões e da confiança, credibilidade e respeito que cedo granjearão naquele espaço restrito, que interna, quer externamente.

Na economia da LOSJ não vislumbramos qualquer norma relativamente à comunicação entre a comarca e a comunidade. Pese embora essa aparente lacuna, que no limite poderá ter a virtualidade de ampliar a margem de actuação da comarca na gestão deste poder-dever naturalmente imposto aos respectivos órgãos, devidamente legitimados para o efeito, conforme defendemos no ponto III deste trabalho, aquele diploma estabelece diversos mecanismos de participação da comunidade na vida dos Tribunais, nomeadamente através do Conselho Consultivo de Comarca, ferramenta que teremos de aproveitar para a articulação da Comarca com a comunidade no âmbito da comunicação da Justiça, entre outras competências que visam o bem comum e a satisfação do cidadão.

A par dessa ferramenta, igualmente as medidas implementadas pelo Ministério da Justiça em execução dos programas governamentais atrás referidos, têm por objectivo comum o exercício de uma Justiça de proximidade com o cidadão utente do sistema judiciário, preocupação que cumpre reconhecer como um passo de gigante na lógica da gestão da Justiça e mais concretamente dos Tribunais, evidenciado uma real e efectiva mudança de paradigma na forma de estar do judiciário face à comunidade.

O Conselho Consultivo de Comarca, onde para além dos representantes das duas magistraturas, também têm assento representantes da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Solicitadores, dos Agentes de Execução, dos municípios e dos utentes dos serviços de Justiça, não inclui a comunicação social, parecendo-nos que futuramente deverá ser equacionada e seriamente ponderada a possibilidade da integração naquele órgão de um representante da comunicação social ou, pelo menos, da ERC³¹, considerando a imperiosa necessidade de articulação dos Tribunais com os *media* na comunicação da Justiça ao cidadão, a fim de garantir que o sistema judiciário não seja substituído pelo denominado 4.º poder nesta tarefa, com os inconvenientes e perigos apontados nos pontos IV e V deste trabalho. Embora defendamos a liderança dos Tribunais nesta matéria, não podemos escamotear que a relação destes dois actores do agir comunicativo é bidireccional e interessada, vislumbrando que desta dualidade possa resultar uma boa e estratégica dialéctica comunicativa da Justiça aos cidadãos.

³¹ Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, que também estabelece os respectivos Estatutos.

Na verdade, figurando os Tribunais como os detentores dos processos fonte da informação e, conseqüentemente, como os garantes da sua preservação face aos respectivos intervenientes processuais, deverá competir-lhes, exclusivamente, definir o que pode ser comunicado e com que limites. Aos *media*, por sua vez, no exercício da sua arte e nos termos legais³², competirá aquilatar, de forma consciente e responsável, do interesse público (mediático) dos conteúdos da informação que os Tribunais permitem que divulguem na esfera pública, assim como definir, em cada espaço e tempo, a forma mais adequada, eficiente e eficaz de comunicar, designadamente em termos técnicos e linguísticos, conhecida a nossa manifesta impreparação nesse domínio, desde logo em consequência da hermeticidade da linguagem jurídica, dificilmente apreensível pelos cidadãos leigos.

A propósito desta fragilidade da Justiça para a comunicação inteligível, permitimo-nos revisitar o célebre caso Verónica, alvo de um interessante e infelizmente ainda actual *case study* conduzido pela Professora Elizabeth Moreira Fernandez, da Universidade do Minho³³, que relata a história de uma funcionária doméstica com dois filhos a cargo e de parca condição socioeconómica e cultural, que ao receber a notificação de uma injunção das Finanças, no âmbito de uma execução fiscal, não entendendo o seu conteúdo, a guardou numa gaveta. Volvido um ano foi surpreendida pela penhora das suas contas bancárias, sem discernir que essa situação estivesse relacionada com aquela notificação. Analisado o teor da mesma imediatamente se entende a dificuldade da visada na apreensão e compreensão do seu conteúdo, atenta a opacidade e complexidade do texto, em função da linguagem utilizada, com recurso a termos técnicos e siglas totalmente incompreensíveis para o comum dos cidadãos, como ainda acontece com grande parte de notificações expedidas pelos Tribunais.

Este imperativo de descodificação da linguagem jurídica mostra-se essencial para a concretização do direito à informação jurídica constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 20.º da nossa Lei Fundamental, na redacção da LC n.º 1/82, sopesando, como diz o saudoso Juiz Conselheiro Artur Maurício “*que a questão fundamental não reside na definição ou na garantia dos direitos prodigamente estabelecidos na nossa constituição, mas no conhecimento desses direitos que ao cidadão permita a sua fruição total.*”³⁴

Compreendendo a imprescindibilidade da articulação da Justiça com a comunicação social, a Procuradoria-Geral da República foi pioneira na instalação de um Gabinete de Imprensa, que actualmente é a entidade que interage com as 23 Comarcas na comunicação da Justiça, fazendo a ponte com a comunicação social, de quem quotidianamente recebe pedidos de esclarecimento sobre inquéritos, fornecendo a devida informação na sequência da consulta da jurisdição onde o processo fonte da pretendida informação se encontra e normalmente do seu titular, directa ou indirectamente.

³² Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13/Janeiro), em especial os artigos 1.º a 3.º do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 01/Janeiro), com destaque para o disposto no artigo 8.º, n.º 3.

³³ Intervenção sobre o tema “Iliteracia judicial e ónus processuais dos desmandes: o caso de Verónica”, feita no âmbito do Workshop “Comunicar a Justiça”, organizado pelo CEJ e apresentado em Lisboa, no dia 26 de Junho de 2015, no âmbito de uma Acção de Formação Tipo D.

³⁴ MAURÍCIO, Artur, Bancos de dados administrativos e jurídicos e o direito (dever) de informação jurídica – *Nemo legem ignorare censetur*, in “Informática e Tribunais” Colóquio do GDIJ, Fundação C. Gulbenkian, 22 e 23/5/1991, texto compilado pelo SMMP em “Artur Maurício e Rodrigues Maximiano. Dois fundadores do Ministério Público Democrático (textos escolhidos)”, págs. 35-40 verso.

Apesar do louvável e meritório trabalho desse Gabinete, entendemos que não é suficiente para satisfazer as solicitações existentes, quer por parte dos media, quer da comarca, com prejuízo da comunicação externa da Justiça e com o perigo de poder conduzir à abertura de indesejáveis canais paralelos de comunicação não legitimada, mormente quanto à sua fonte. Tendo as actuais comarcas os seus próprios órgãos de gestão e sem deixar de respeitar os vínculos que uma Magistratura hierarquizada, como a do Ministério Público, impõe, consideramos fundamental, tal como na visão do Conselheiro Laborinho Lúcio³⁵, a instalação de gabinetes de comunicação junto de cada comarca, só assim se garantindo uma correcta comunicação da Justiça, de forma integrada e articulada e de modo a oferecer ao cidadão uma informação de qualidade e responsável, baseada na verdade, no respeito dos direitos fundamentais e numa perspectiva conciliadora dos diferentes tempos, espaços e lógicas que cada um desses actores, assim evitando ou pelo menos mitigando o perigo dos julgamentos na praça pública e da “*construção social*” baseada na “*ilusão da realidade*” ou da “*observação em primeira mão*” que Innerarity tão bem foca na obra “*O Novo Espaço Público*”³⁶, de harmonia com os parâmetros de actuação que uma Justiça verdadeiramente democrática reclama.

Para a comunicação democrática da Justiça os Tribunais devem, primeiramente, adoptar um modelo baseado na independência, imparcialidade, humanidade, igualdade dos cidadãos, defesa dos direitos fundamentais e no rigor da informação, através do qual seja possível espelhar a realidade dos factos de forma precisa e inteligível, resistindo aos *opinion makers* e ao canto de sereia das audiências e do protagonismo social.

Em segundo lugar, a sua interacção com a comunicação social deve ser cautelosa, em ordem a garantir o espaço protegido, o tempo deferido do processo e a qualidade oficial dos seus actores, que Antoine Garapon³⁷ destaca como “*as três distâncias essenciais que são a base da Justiça*”, requisitos indispensáveis à obtenção de uma dialéctica devidamente equilibrada entre aqueles dois poderes, mas que a actuação eventualmente pouco deontológica dos media poderá colocar em risco, conduzindo ao enfraquecimento da autoridade da Justiça, à perda de confiança dos cidadãos face à Justiça e, conseqüentemente, à perda de soberania da democracia sobre si mesma.

Por último, é desejável que essa comunicação se desenvolva estrategicamente e de forma planeada e integrada, aproveitando os mecanismos de participação dos utentes da Justiça consagrados pela LOSJ e a postura de proximidade da Justiça com o cidadão implementada em cumprimento das grandes opções do plano definidas pelo actual governo para o triénio em curso (2016-2019), na senda da mudança de paradigma trazida pela reforma encetada em 2008.

Com a reforma em curso e o novo quadro legal, a comunicação da Justiça ao cidadão, apesar da necessidade de mais algumas iniciativas e alterações legislativas, fica praticamente apenas a depender da vontade e pró-actividade dos actores deste palco particular e especial, a quem é exigível que se articulem e coordenem na construção de um modelo de comunicação

³⁵ Entrevista da RR pela Jornalista Maria João Costa, em 03.12.2016, pesquisado em: rr.sapo.pt/.../laborinho_lucio_e_urgente_a_defesa_do_estado_de_direito.

³⁶ Obra citada, págs. 88 e 97.

³⁷ GARAPON, Antoine, 1998, p.77 (Obra citada a fls. 49 da Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, de Luísa Paula Castelo dos Reis, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Outubro de 2015).

descodificado, integrado, inclusivo, eficiente, eficaz e responsável, com respeito pelos direitos fundamentais e em cumprimento da cidadania democrática para uma Justiça da credibilidade e confiança, como é apanágio do Estado de Direito Democrático consagrado na Constituição da República Portuguesa.

O desafio para a construção do novo espaço comunicacional da Justiça está lançado. Aos órgãos de gestão da comarca e aos restantes actores e colaboradores do sistema judiciário cabe edificá-lo pedra a pedra, de forma sólida e responsável. Aos *media* cabe a sua dinamização com ética, moral e no respeito dos princípios deontológicos e das “boas práticas”. À esfera pública caberá a última palavra em sede da *accountability* (prestação de contas) hoje reclamada pela comunidade no exercício da sua cidadania plena, barómetro do grau de satisfação do cidadão.

Para terminar impõe-se aqui deixar uma pequena reflexão sobre o papel do Magistrado Público Coordenador nesta matéria. Apesar de a LOSJ lhe ter reservado um papel residual, num modelo gestor de tipo colegial, partilhado com o Juiz Presidente do Tribunal e com o Administrador Judiciário, competindo ao primeiro a tomada da decisão, as idiosincrasias da Magistratura do Ministério Público, geneticamente voltada para a prossecução do interesse da comunidade, determinam, muito naturalmente, que seja o Ministério Público, representado na comarca pelo Magistrado Coordenador, a conduzir a comunicação da Justiça na Comarca, pelo menos nas áreas de intervenção desta Magistratura. Sendo a fase processual do inquérito, como se sabe, a que mais desperta o interesse do público e da comunicação social, sobretudo se tiver sido aplicado o segredo de Justiça, caberá ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, em articulação com os seus pares, liderar a comunicação com os cidadãos nessa matéria, competência que é reforçada pela expectativa que a comunidade em geral coloca na actuação do Ministério Público, enquanto uma magistratura autónoma e perfilada para a “defesa da legalidade democrática”, a protecção dos mais fracos (menores, ausentes, incapazes, trabalhadores) e dos interesses colectivos e difusos ou “colectivos *stricto sensu*” (designadamente no âmbito do ambiente, consumo, património cultural, público e social, entre outros interesses colectivos e individuais homogéneos), a par da detenção do exercício da acção penal e da participação na execução da política criminal do governo³⁸.

Como acima referimos, o desafio está lançado. Independentemente das adversidades existentes, estamos convictos que os Magistrados do Ministério Público, como sempre, estarão à sua altura e tudo farão para obter os melhores resultados, através do diálogo e de uma pró-actividade focada no consenso e pautada pelo respeito, transparência, bom senso e elevação, assim contribuindo para a dignificação da Justiça, dos Tribunais, da autonomia da Magistratura do Ministério Público e, correlativamente, para a afirmação e fortalecimento da independência da Judicatura, reforçando a confiança dos cidadãos na Justiça, nos Tribunais e no sistema judiciário em geral, enquanto pilar do Estado de Direito Democrático Constitucional.

³⁸ Artigo 219.º da CRP.

VII. Conclusões

No presente trabalho procurámos transmitir a imperiosa necessidade de Comunicar a Justiça na Esfera Pública, competência que actualmente se considera fundamental para a definitiva consolidação do novo modelo de desenvolvimento e cidadania imposto pela democracia participativa como um dos fins do Estado de Direito Democrático, a par da restauração da credibilidade e confiança na Justiça, para o que propomos aos órgãos de gestão da Comarca as seguintes acções:

- A construção de um modelo integrado de comunicação democrática da Justiça. Com qualidade e de forma clara, inclusiva, independente, imparcial, igualitária, transparente, rigorosa e responsável, numa lógica de proximidade com a comunidade e mediante o aproveitamento e optimização dos mecanismos da LOSJ e dos programas governamentais em curso;
- A adopção de uma linguagem jurídica descodificada e simplificada, por forma a garantir a informação jurídica e a compreensão dos correspondentes textos jurídicos e demais comunicações, elementos essenciais para o acesso ao direito e respectiva fruição pelo cidadão comum, segundo uma política de dessacralização do direito e de disponibilização do seu conhecimento, por igual, a todos os cidadãos³⁹;
- A articulação e coordenação com os media e demais entidades com responsabilidades nesta matéria, mas sob a liderança dos órgãos de gestão da Comarca, designadamente através da configuração de um Conselho Consultivo da Comarca cuja composição integre um representante da comunicação social ou, pelo menos, da respectiva entidade reguladora (ERC), assim como a instalação dos atrás citados gabinetes de comunicação, por forma a acautelar *“as três distâncias essenciais que são a base da Justiça”* de que nos fala Garapon⁴⁰: o espaço e tempo deferidos do processo e a qualidade oficial dos seus actores;
- A incrementação de medidas concretas, incluindo iniciativas para aprovação de legislação que permita a edificação de um verdadeiro *“Novo Espaço Comunicacional da Justiça”* na Comarca, pautado pela inovação, eficiência, eficácia e responsabilidade.

*

³⁹ MAURÍCIO, Artur, obra citada, pág.38.

⁴⁰ Obra citada.

Bibliografia e referências

ARENDETT, Hannah (1981). *A Condição Humana*, tr., São Paulo /Rio de Janeiro, Forense/EDUPS.

ARNAUT, António (2008). “O Discurso Judiciário, a Comunicação e a Justiça”, *Justiça e Cidadania*, Conselho Superior da Magistratura, V encontro anual, Coimbra Editora, pág. 23.

CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital Moreira (1984). *Constituição da República Anotada*, 2.ª Edição revista e ampliada, Coimbra Editora.

CARAPINHA, Maria da Conceição (2013). “A situação da linguagem jurídica em Portugal – o processo de simplificação das linguagens administrativa e legislativa”, comunicação apresentada no âmbito das “Jornadas Internacionales de Modernización del Discurso Jurídico: Acercamiento de la Justicia al Ciudadano”, Valência, 7-9 de Novembro.

CORDEIRO, Ana Sofia Dias (Outubro de 2012). “Cidadania, Democracia e Sociedade de Comunicação”, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Covilhã, pesquisado em - <https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/2826/1/Ana%20Cordeiro%20-%20Cidadania%20Democracia%20Sociedade%20Comunica%C3%A7%C3%A3o.pdf>

FERNANDES, José Manuel Matos (2002), *Justiça e Comunicação Social*, in *Estudos de Direito da Comunicação*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

GARAPON, Antoine, 1998. *O Guardador de Promessas*, *Justiça e Democracia*, Instituto Piaget.

GASPAR, António Henriques (2010), *Justiça, Reflexões fora do lugar-comum*, Wolters Kluwer, Coimbra.

INNERARITY, Daniel, (2010), *O Novo Espaço Público*. Lisboa, Teorema Editores.

MAURÍCIO, Artur, Bancos de dados administrativos e jurídicos e o direito (dever) de informação jurídica – *Nemo legem ignorare censetur*, in “ *Informática e Tribunais*” Colóquio do GDJ, Fundação C. Gulbenkian, 22 e 23/5/1991, texto compilado pelo SMMP em “Artur Maurício e Rodrigues Maximiano. Dois fundadores do Ministério Público Democrático (textos escolhidos)”, págs. 35-40 verso.

MOURA, José Souto (2002). “Comunicação Social e Segredo de Justiça Hoje”, Monteiro, A (org.), *Estudos de Direito da Comunicação*, Instituto Jurídico da Comunicação, Coimbra.

PRIOR, Hélder (Junio-Agosto, 2013), “A Comunicação Social e o Discurso Judiciário”, *Derecom*, ISSN:1998-2629, n.º 14, Nueva Época.

PRIOR, Hélder, (2016), *Esfera Pública e Escândalo Político, A Face Oculta do Poder*, media XXI, 1.ª edição.

REIS, Luísa Paula Castelo dos Reis (Outubro/ 2015). “A Relevância da Comunicação Estratégica Institucional para a Necessária e Urgente Compreensão da Justiça”, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, sob a orientação do Prof. Doutor Rogério Ferreira de Andrade, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

ROCHA-CUNHA, Silvério (Abril/2015). Crítica da Razão Simplificadora, escritos sobre poder e cidadania numa era de compressão, Edições Húmus, 1.ª Edição.

RODRIGUES, Cunha (1999), Comunicar e Julgar, Minerva Editora.

RODRIGUES, Cunha (Outubro-Dezembro 1997), Justiça e Comunicação Social, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, Coimbra Editora.

RODRIGUES, Cunha (Setembro /2009). Recado a Penélope. Sextante Editora, Lisboa, 1.a Edição.

SANTOS, Boaventura Sousa (2002), Os Tribunais e as Novas Tecnologias da Informação. Estudos de Direito da Comunicação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

SANTOS, Boaventura (2014).”Para uma Revolução Democrática da Justiça”, Almedina, Coimbra.

SILVEIRA, Carla e António Nunes (2000). “Justiça, Comunicação Social e Poder”, Livros Horizonte. Despacho normativo n.º 15/2016, de 21 de Dezembro.

Entrevista da RR pela Jornalista Maria João Costa, em 03.12.2016, pesquisado em rr.sapo.pt/.../laborinho_lucio_e_urgente_a_defesa_do_estado_de_direito.

Intervenção sobre o tema “Iliteracia judicial e ónus processuais dos desmandes: o caso de Verónica”, apresentada no âmbito do Workshop “Comunicar a Justiça”, organizado pelo CEJ e apresentado em Lisboa, no dia 26 de Junho de 2015.

Tradução do texto DT 1 (31,32), pesquisado em <https://cultura.revues.org/1544>.

Constituição da Republica Portuguesa, DR 10 Abril 1976, versão consolidada vigente desde 17 de Agosto de 2005, aplicação informática disponibilizada para IPAD pela Wolters Kluwer Portugal.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 5 de Julho.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE) L 160/37, 30.6.2000. Jornal Oficial da União Europeia (JOCE), L 324/79, 10.12.2007.

Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), n.º 62/2013, de 26 de Agosto.
Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (Criação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social e dos respectivos Estatutos).

Lei n.º 2/99, de 13/Janeiro (Lei da Imprensa).

Lei n.º 1/99, de 01/Janeiro (Estatuto do Jornalista). DL n.º 135/99, de 22 de Abril.

DL n.º 73/2014, de 13 de Maio. DL n.º 74/2017, de 21 de Junho.

Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000.

Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Conselho, de 13 de Maio de 2007.

Grandes Opções do Plano para o triénio 2016-2019 / Grandes Opções do Plano para 2017 (Lei n.º 41/2016, de 28-12-2016), rubrica “Administração da Justiça”.

Textos e vídeos compilados pelo CEJ no âmbito do Curso de Formação Específico para o Exercício de Funções de Presidente do Tribunal e Magistrado do Ministério Público Coordenador (módulos Ética / Comunicação da Justiça).

Título:
**Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público
Coordenador**

Ano de Publicação: 2019

ISBN: 978-989-8908-41-4

Série: Direção de Comarcas

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt